



Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

# XX REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL Parlatino

Panamá, Panamá 21 y 22 de noviembre de 2013



*Parlamento Latinoamericano*  
*Secretaría de Comisiones*

Serie

# América Latina y El Caribe

60



# **XX REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLATINO**

PANAMÁ, PANAMÁ  
21 y 22 de noviembre de 2013

**Serie América Latina**

## INDICE

1. INFORMACIÓN BÁSICA
2. AGENDA DE LA XX REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL
3. ACTA DE LA XIX REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL
4. CRISIS ECONÓMICA GLOBAL Y LOS DESAFÍOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Documento Base proporcionado por el Parlamento Latinoamericano)
5. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE AMÉRICA LATINA 2012 (OCDE 2012)
6. TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN, CAUSAS PENDIENTES CONTRA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Documento Base proporcionado por el Parlamento Latinoamericano)

1

## INFORMACIÓN BÁSICA

### EMBAJADA DE MÉXICO EN PANAMÁ

Embajadora **ALEJANDRA MARÍA GABRIELA BOLOGNA ZUBIKARAI**

Domicilio: Edificio P.H. Torre ADR. Piso 10 Av. Samuel Lewis y Calle 58 Urbanización Obarrio, Corregimiento de Bellavista. Panamá, República de Panamá.

Teléfono: (507) 263-4900, 263-2159, 263-5327, 263-7423, 263-6715 Conm.

Fax: (507) 263-5446, 263-6633

E-mail: **[embamexpan@cwpanama.net](mailto:embamexpan@cwpanama.net)**

2



*Parlamento Latinoamericano*

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y  
DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO  
SEDE PERMANENTE, REPÚBLICA DE PANAMÁ 21 Y 22 DE NOVIEMBRE DE  
2013  
AGENDA**

<b>HORARIO</b>	<b>ACTIVIDADES</b>
	<b>MIÉRCOLES 20 DE NOVIEMBRE</b>
	<i>Llegada de los Parlamentarios, Traslado al hotel</i>
	<b>JUEVES 21 DE NOVIEMBRE</b>
<b>08:30 hs</b>	<i>Traslado de los legisladores al Lugar de la Reunión:</i>
<b>09:00</b>	<p style="text-align: center;"><b>INICIO DE LOS TRABAJOS DESIGNACIÓN DE UN LEGISLADOR COMO SECRETARIO REDACTOR</b></p> <p><b>Tema I.</b> <i>Segunda discusión y aprobación del Documento Base: Crisis Económica Global y los desafíos de América Latina y el Caribe. Presentado por el <b>Diputado Rodrigo Cabezas Morales (República Bolivariana de Venezuela).</b></i></p>
<b>11:15</b>	<b>Receso para café</b>
<b>11:30</b>	<i>Continuación de los trabajos Debate y conclusiones</i>
<b>13:00</b>	<b>Almuerzo</b>
<b>14:30</b>	<p><b>Tema II</b> <i>Primera discusión del Documento Base “<b>La Gestión de la Deuda Pública en América Latina y el Caribe</b>” Presentado por: <b>Diputado Alejandro Sánchez (República Oriental del Uruguay)</b></i></p>
<b>16:00</b>	<b>Receso para café</b>

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

Calle Principal de Amador, Edificio 1113 – Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 512 85 00/1/2 - Directo Secretaría de Comisiones: (507) 5128520- 8521 y 8522 / <alcira@parlatino.org>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá-Casilla N° 1527

Parlamento Latinoamericano – San Felipe, Calle 3ª, Palacio Bolívar, Edificio 26-Panamá 4, Panamá



*Parlamento Latinoamericano*

<b>HORARIO</b>	<b>ACTIVIDADES</b>
<b>16:30 a 18:00</b>	<i>Continuación de los trabajos Debate y conclusiones Fin de la jornada</i>

<b>HORARIO</b>	<b>ACTIVIDADES</b>
	<b>VIERNES 22 DE NOVIEMBRE</b>
08:30 hs	<i>Traslado del hotel al Lugar de la Reunión:</i>
09:00 a 11:00	<b>Tema III</b> <i>Primera discusión del Documento Base “<b>Tratados Bilaterales de Inversión, Causas Pendientes contra América Latina y el Caribe</b>” Presentado por: Dip. Juan Mario Pais (República Argentina)</i>
11:00	<b>Receso para café</b>
11:15	<b>Tema IV</b> <b>Plan de Trabajo para el año 2014</b>  <i>Lectura y aprobación del acta Firmas Fin de la Jornada</i>
13:00	<b>Almuerzo</b>

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

Calle Principal de Amador, Edificio 1113 – Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 512 85 00/1/2 - Directo Secretaría de Comisiones: (507) 5128520- 8521 y 8522 / <alcira@parlatino.org>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá-Casilla N° 1527

Parlamento Latinoamericano – San Felipe, Calle 3ª, Palacio Bolívar, Edificio 26-Panamá 4, Panamá

3



## XIX REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

País: República Bolivariana de Venezuela

Fecha: 25 y 26 de Julio de 2013

Lugar: Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela – Palacio Legislativo

En la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, los días 25 y 26 del mes de Julio del año 2013, se da inicio a la *XIX Reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional* del Parlamento Latinoamericano, en la Sala Bicentenario A de la Asamblea Nacional, con la asistencia de los siguientes miembros parlamentarios de la Comisión, invitados especiales y asesores:

<b>LEGISLADORES</b>	<b>PAÍS</b>
SEN. ELENA CORREGIDO	ARGENTINA
SEN. GIENN SULVARAN	CURACAO
DIP. JOAQUÍN TUMA	CHILE
ASAMB. MARÍA SOLEDAD VELA CHERONI	ECUADOR
SEN. ANGÉLICA DEL ROSARIO ARAUJO LARA	MÉXICO
SEN. DOLORES PADIerna LUNA	MÉXICO
DIP. FERNANDO CUELLAR REYES	MÉXICO
DIP. MARÍA DEL SOCORRO CESEÑAS CHAPA	MÉXICO
DIP. ALCIBÍADES VÁSQUEZ	PANAMÁ
DIP. RICARDO BEROIS	URUGUAY
DIP. ALEJANDRO SÁNCHEZ	URUGAY
DIP. RODRIGO EDUARDO CABEZAS MORALES	VENEZUELA
DIP. JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ	VENEZUELA
DIP. ROY DAZA	VENEZUELA
DIP. JOSÉ LUIS FARÍAS	VENEZUELA
DIP. RAUL TEMPO	VENEZUELA
SEN. JULIO SALAZAR	BOLIVIA
<b>INVITADOS ESPECIALES</b>	<b>PAÍS</b>
RICARDO MENA (JEFE DE LA OFICINA REGIONAL –UNISDR)	PANAMÁ
ANA CRISTINA THORLUND (UNISDR)	SUIZA
LISSANDO ALVARADO (LUZ)	VENEZUELA
EDDY AGUIRRE (LUZ)	VENEZUELA
MARIANELA ACUÑA (LUZ)	VENEZUELA

**ASESORES**

LIC. EDUARDO KAPETINICH  
LIC. RICARDO HERNANDEZ  
LIC. XADENI MÉNDEZ MÁRQUEZ  
LIC. MARGARITA GRIMALDI  
LIC. JUAN ARRAGA

**PAÍS**

ARGENTINA  
CHILE  
MÉXICO  
URUGUAY  
URUGUAY

El Presidente de la Comisión, Dip. Rodrigo Eduardo Cabezas Morales, da la bienvenida a los congresistas parlamentarios pertenecientes al Parlamento Latinoamericano. Se presenta la agenda a fin de hacer los ajustes y se procede a la elección del Secretario o Secretaria, siendo elegida la Diputada de México María del Socorro Ceseñas Chapa.

**TEMA I: DOCUMENTO BASE TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN. CAUSAS PENDIENTES CONTRA AMÉRICA LATINA. REDACTADO POR EL VICEPRESIDENTE DE LA COMISION JUAN MARIO PAÍS. (ARGENTINA)**

Se realiza conversatorio y se resuelve:

- 1.- Agendar como número uno en la próxima reunión de la Comisión el tema de TBI en razón de no estar presente (por causa justificada) el proponente.
- 2.- Que se anexará la Resolución de abril 2013 de Guayaquil como insumo para el debate.
- 3.- Iniciar el debate sobre la conformación de un centro de análisis, discusión y resolución sobre conflictos en países de América Latina y el Caribe, partiendo de la reunión de los ministros.
- 4.- En los TBI debe abrirse un debate que unifique criterios para negociar colectivamente un Apartado Especial que pudiera denominarse, Código de Responsabilidad Social de las Empresas Transnacionales y Globales, que establezca compromisos concretos sobre:



- Sustentabilidad Ambiental.
- Derechos Laborales irrestrictos.
- Apoyo a Programas Sociales.
- Apoyo al Desarrollo Económico del país donde se establezca la inversión.
- El impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Tránsito Tecnológica.
- Respeto absoluto al Marco Legal.

Las negociaciones de TBI no deben circunscribirse a la protección absoluta de la propiedad de los activos y la captación de ganancias. Se requiere que haya inversiones que promuevan el desarrollo incluyente y la sustentabilidad con equidad social para América Latina y el Caribe.

**TEMA II: REUNIÓN CONJUNTA CON LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO “RESPONSABILIDAD LEGISLATIVA Y LAS REPERCUSIONES ECONÓMICAS EN SITUACIONES DE DESASTRE EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO”. CON LA PARTICIPACIÓN DE EXPERTOS DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (UNISDR), RICARDO MENA Y ANA CRISTINA THORLUND.**

Resolutivos:

1. Conformar una subcomisión conjuntamente con la comisión medio ambiente y turismo, que ejerza hasta el año 2015 y, se encargue de recopilar las iniciativas y propuestas de los legisladores de ambas comisiones del Parlamento Latinoamericano, con la finalidad de avanzar en la creación del Marco de Hyogo 2 y de una Ley Marco. Coordinador responsable por nuestra comisión Dip José Ramón Sánchez, de Venezuela.



2. Recomendar a la mesa directiva la firma de un Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Parlamento Latinoamericano y la Oficina de Reducción de Riesgos de Desastres de las Naciones Unidas.
3. Solicitar a la ONU, un panel de legislativos donde se trabaje los documentos para la Plataforma Regional de Reducción de Riesgos de Desastres que se celebrará el 27 y 28 de Mayo del 2014 en Ecuador.

**TEMA III: DOCUMENTO BASE. LA CRISIS GLOBAL Y LOS DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA. A CARGO DEL DIP. RODRIGO CABEZAS.(VENEZUELA)**

El Diputado Rodrigo Cabezas hizo la presentación del tema en conjunto con los profesores, Marianela Acuña, Eddy Aguirre y Lisandro Alvarado.

Se realiza conversatorio llegando a los siguientes:

**Acuerdos:**

1. La comisión reconoce la calidad del documento presentado que sirve de base para una discusión sobre el tema.
2. Plazo para incorporar observaciones y propuestas al documento base para la discusión y acuerdos, hasta el 15 de septiembre de 2013.
3. Permanece la discusión para aprobar en la segunda sesión de la comisión del año 2013.
4. Se hicieron un conjunto de observaciones, comentarios y propuestas al documento base, realizado por los parlamentarios de Uruguay, México, Panamá y Chile que se incorporaran al documento base.

**TEMA IV: PRESENTACIÓN DEL TEMA GESTIÓN DE DEUDA PÚBLICA. CASO URUGUAY POR EL DIP. ALEJANDRO SÁNCHEZ.**

Dip. Alejandro Sánchez de Uruguay hace la presentación, se realiza un breve conversatorio sobre el tema, concluyendo: Se elaborará un Documento base sobre LA



GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, bajo la responsabilidad del Dip Alejandro Sánchez (Uruguay)

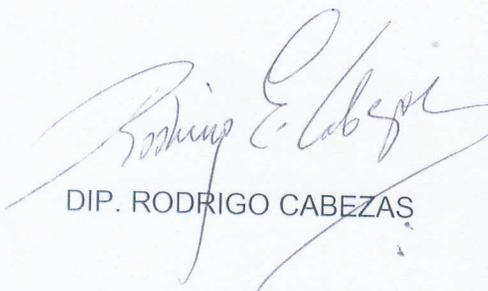
**Puntos varios:**

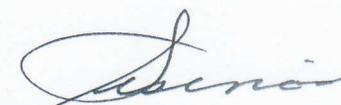
1. Resolución de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional de apoyo al Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales.
2. Resolución de rechazo al espionaje externo e interno PRISM denunciado por Edward Snowden.

**Próxima reunión:** Lugar y fecha

**Agenda:**

1. Segunda discusión y aprobación del documento base: Crisis económica Global y los desafíos de ALyC, presentado por Venezuela.
2. Discusión del Doc. Base TBI presentados por Argentina.
3. Discusión del documento base Gestión de la Deuda Pública de América Latina y el Caribe, presentado por Uruguay.

  
DIP. RODRIGO CABEZAS  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

  
DIP. MARÍA DEL SOCORRO CESEÑAS  
SECRETARIA REDACTORA



Parlamento Latinoamericano  
Secretaría de Comisiones

Rodrigo E. López  
Venezuela

Alexandro Sánchez  
Uruguay

Florencia TUMA  
CHILE

ANGÉLICA ARAUJO LARA  
SENADORA MEXICO

Dobres Padierne  
México

FERNANDO CUELLAR REYES  
MÉXICO

Alejandro Vassquez Velasco  
Panamá

Rodrigo Henríquez  
CHILE

DIPUTADO R. BERDIS  
URUGUAY

Ma. Soledad Vela Ch.  
ECUADOR

José Ramón  
SALCEDO  
URUGUAY

Socorro Cesinas Chapa

San Julián Polanco  
de Bolívar

4



*Parlamento Latinoamericano*

**GRUPO PARLAMENTARIO VENEZOLANO  
COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y  
DESARROLLO REGIONAL**

**DOCUMENTO BASE**

**LA CRISIS ECONÓMICA GLOBAL Y LOS DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA Y  
EL CARIBE**

**EL RETO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE DESDE EL SUR**

Preparado por el Diputado Rodrigo Cabezas Morales  
Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y  
Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano (Parlatino)  
y el Equipo de Asesores:  
Econ. Eddy Aguirre Saavedra, Econ. Marianela Acuña Ortigoza  
y Lic. Lisandro Alvarado Peña

Caracas, julio 2013

## Índice

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>1. La crisis global y sus dimensiones</b>	<b>4</b>
1.1. Como entendemos la crisis	5
1.2. Dimensión financiera	7
1.3. Dimensión económica	12
1.4. Dimensión social	15
<b>2. La crisis global: su causalidad</b>	<b>19</b>
<b>3. Impactos y resistencias en América Latina y el Caribe frente a la crisis global</b>	<b>22</b>
<b>4. El reto del desarrollo sustentable desde el sur</b>	<b>30</b>
4.1. Potencialidades	33
a. Dotación de recursos naturales	33
b. Tendencias de crecimiento	36
c. Inversión Extranjera Directa	41
4.2. Institucionalidad	45
a. Integración	45
b. Nueva arquitectura financiera de América Latina y el Caribe	47
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>53</b>

## Presentación

En los foros políticos y económicos globales, los debates están mediados por la consideración de un contexto de crisis. Ninguna nación escapa a sus consecuencias, la globalización se encarga de difundir rápidamente sus efectos nocivos por el planeta, y en esta oportunidad, estando su epicentro en las economías más grandes y desarrolladas, son esas economías las que muestran las mayores afectaciones económicas, sociales y ambientales.

Las estadísticas de los organismos multilaterales reflejan la agudización del endeudamiento con sus derivaciones en la ralentización de la economía global, el aumento del desempleo, y la reducción de la asignación presupuestaria a los programas de seguridad social, con consecuencias en la financiación de la salud, educación y pensiones de la población. Paradójicamente este escenario se localiza en Estados Unidos y la Unión Europea, otrora motores del crecimiento económico global, quienes ceden a China en esta coyuntura, esa cualidad de rescate e impulso al crecimiento, economía emergente en quien se proyecta la recuperación del crecimiento mundial para 2013 y 2014.

Este documento base que hemos nombrado **La crisis económica global y los desafíos para América Latina y el Caribe. El reto del desarrollo sustentable desde el Sur** pretende contribuir con el conocimiento de las causalidades y efectos de la crisis global, fundamentalmente en su dimensión económica, examinar los efectos de la crisis en América Latina y el Caribe. Las capacidades diferenciadoras de la región en relación a las respuestas que en la oportunidad de esta crisis fueron posibles, los desafíos que aún plantea la contracción de la actividad económica mundial y con especial énfasis nuestra capacidad de proponer una noción alternativa de desarrollo desde el Sur, que conjugue la necesaria creación de riqueza material con la satisfacción de las necesidades humanas en equilibrio con la utilización soberana de nuestras riquezas naturales.

Lo llamamos desarrollo sustentable, ese al que el esfuerzo político latinoamericano del nuevo siglo ha convocado a la humanidad, de inclusión social, con equidad distributiva, con participación de todos los actores de la vida productiva de nuestras sociedades, el que ha permitido dar a conocer al mundo, en este siglo XXI, que ***el Sur también existe***, que tiene enormes potencialidades y que quiere contribuir a edificar el nuevo mundo posible.

El Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), con este documento quiere dar un aporte al conocimiento de la crisis económica global y su impacto en América Latina y el Caribe, con énfasis esperanzador en lo que debemos hacer para alcanzar el desarrollo y, ser al mismo tiempo el nuevo gran bloque económico, político y social planetario.

## **1. La crisis global y sus dimensiones**

La economía mundial se enfrenta a la primera gran crisis de este siglo. Es considerada la crisis más profunda del sistema capitalista mundial desde la gran depresión de los años treinta del siglo XX. La que estalla en 2008-09, fue inicialmente una crisis financiera que rápidamente irradió sus efectos sobre la economía real, donde se producen los bienes y servicios que sustentan el circuito económico del orbe, convirtiéndose en una crisis económica global. Hoy, desborda los límites de lo económico, con severas consecuencias sobre el empleo, la seguridad social y la calidad de vida de la población, con mayor crudeza en los países desarrollados.

La manifestación de una crisis sistémica con repercusiones en los órdenes económico, político y social, se vincula a los problemas del desarrollo, las consecuencias recesivas de la crisis se expresan en las políticas de desarrollo de los países hegemónicos e inducen redefiniciones en los países emergentes. En el mundo globalizado de nuestros días, es imposible aislar los efectos de la crisis, sobre todo si esta se origina en los centros del poder mundial, lo que demanda su

análisis con miras a proponer las acciones que permitan limitar su impacto negativo y crear las políticas de desarrollo para superarla .

En este foro político nos convocamos para ofrecer nuestra contribución a ese análisis, considerar la incidencia de la crisis en la vida de América Latina y el Caribe, y proponer desde nuestras potencialidades, una noción distinta de desarrollo, que ante el imprescindible desafío de incrementar sostenidamente la creación de riqueza material para lograr crecimiento económico, garantice la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de los hombres y mujeres de la región del realismo mágico en simbiosis con el más rico acervo natural de la humanidad.

### **1.1. Como entendemos la crisis**

Es de nuestra competencia avizorar las manifestaciones fundamentales del acontecer económico, político, social y ambiental, que definen las percepciones, conductas y decisiones de sociedades y Estados, en la búsqueda permanente por la convivencia pacífica y la participación justa en la creación de la riqueza material y su distribución. Los últimos años nos muestran rupturas en el orden económico mundial con repercusiones trascendentes en la vida social y política de las naciones. A este proceso convulso, caótico y destructivo, lo nombramos crisis, y al tiempo de identificarlo le calificamos en sus manifestaciones más relevantes.

En la crisis identificamos tres dimensiones: financiera, económica y social, reconocemos la causalidad de esa crisis y particularmente, nos interesa analizar la repercusión de sus efectos en América Latina y el Caribe.

Así hablamos de crisis financiera, remontándonos a su origen en los Estados Unidos con la burbuja hipotecaria y las quiebras masivas de los emblemáticos consorcios financieros norteamericanos, para más adelante definirla como crisis económica y percibir su alcance más allá de lo financiero, impactando los flujos reales de la producción y el comercio internacional, allende las fronteras de su epicentro originario con afectación de la economía real.

Entre 2007 y 2008, los costos conjuntos de la crisis global sobrepasaron los US\$ 10,2 billones, equivalentes al 15% del PIB mundial. Sólo en Estado Unidos se perdieron alrededor de 4,4 millones de empleos y se han ejecutado más de dos millones de hipotecas, además, los precios de las materias primas se derrumbaron y las principales economías desarrolladas han entrado en recesión. En el ámbito mundial desaparecieron o se han declarado en bancarrota unas 260 mil compañías de todos los tamaños, con posibilidad de seguir en aumento<sup>1</sup>.

Los efectos de la crisis con epicentro en los Estados Unidos se extendieron a otros países y regiones del mundo. En 2008, el gobierno del Reino Unido nacionalizó el banco Northern Rock - primera entidad del Reino Unido rescatada por el Banco de Inglaterra ante los problemas de liquidez-, en Alemania entraron en crisis entidades con alta exposición en hipotecas de alto riesgo, en Suiza, el gigante bancario UBS reveló pérdidas cuantiosas por su alta proporción de créditos hipotecarios incobrables. Iguales resultados mostraron los bancos de inversión Merrill Lynch y Morgan Stanley y el banco comercial Wachovia, mientras el Citigroup anunció fuerte reducción de ganancias. El banco de inversión Bear Stearns sucumbió y fue absorbido por el JP Morgan Chase. Las pérdidas se cifraron en US\$ 400 millones y luego según el FMI, se elevaron a US\$ 1.400 millones<sup>2</sup>.

En los momentos actuales, dimensionados los efectos de la crisis a escala planetaria, convenimos en designarla crisis económica global (CEG), y será este el concepto que utilizemos en lo adelante para referirnos a un proceso, que se recrea periódicamente en el capitalismo con consecuencias ruinosas para quienes la padecen –destrucción del aparato productivo, desempleo, recesión, austeridad fiscal y merma de la responsabilidad social de los Estados- afectando con mayor intensidad al mundo en desarrollo.

---

<sup>1</sup> Véase el documento de León, Armando (2009). Crisis en el capitalismo mundial. Banco Central de Venezuela.

<sup>2</sup> Véase el documento de García, Carlos (2008). La crisis económica global: causas y efectos. Banco Central de Venezuela.

Han transcurrido aproximadamente cinco años desde su inicio en los Estados Unidos, tiempo suficiente para estimar las consecuencias de su propagación a través de los mecanismos del relacionamiento global y temporalidad adecuada para evaluar los impactos y resistencias que desde esta región latinoamericana, diversa cultural y geográficamente, agraciada con una vasta dotación de recursos naturales, e indoblegable en su desafío por construir un mejor mundo posible, nos permiten medir sus consecuencias y proponer una noción de desarrollo alternativa desde el Sur emergente, con propósitos de convocatoria abierta a la edificación de relaciones de cooperación mutuamente provechosas para las naciones que se hermanan en este propósito común.

## **1.2. Dimensión financiera**

En atención a la preocupación que ocasionó a los trabajadores, gobiernos, académicos y expertos en diversas disciplinas la gravedad de la crisis global, en el año 2009 la Organización de las Naciones Unidas convocó a la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo. Fue celebrada en Nueva York en junio de ese año, por iniciativa del Presidente de la Asamblea General, Miguel d'Escoto Brockmann; con el liderazgo del Prof. Joseph E. Stiglitz y la participación de veinte comisionados procedentes de regiones diversas. Ellos llevaron a sus debates un conjunto de experiencias vitales y perspectivas que les permitieron concluir que:

“La crisis no es tan solo un accidente que ocurre una vez cada siglo, algo que le ocurre sencillamente a la economía, algo que no se podía prever ni evitar. Creemos que, al contrario, la crisis la han creado los hombres: ha sido el resultado de fallos en el sector privado y de políticas erróneas y fallidas del sector público. En otras palabras la crisis a la que nos enfrentamos es sistémica en el sentido más amplio y tiene muchas caras, es la última y más impactante de una serie de varias crisis concurrentes - alimentaria, de agua, energética y de sostenibilidad- que están íntimamente relacionadas, conectadas en muchos sentidos desde una perspectiva económica que se ha ido implementando en todo el mundo, a menudo bajo coacción, durante los últimos treinta y cinco años”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Véase el documento de Stiglitz, Joseph E. (2013). **El informe Stiglitz. La reforma del sistema económico en el marco de la crisis global.** (ONU).

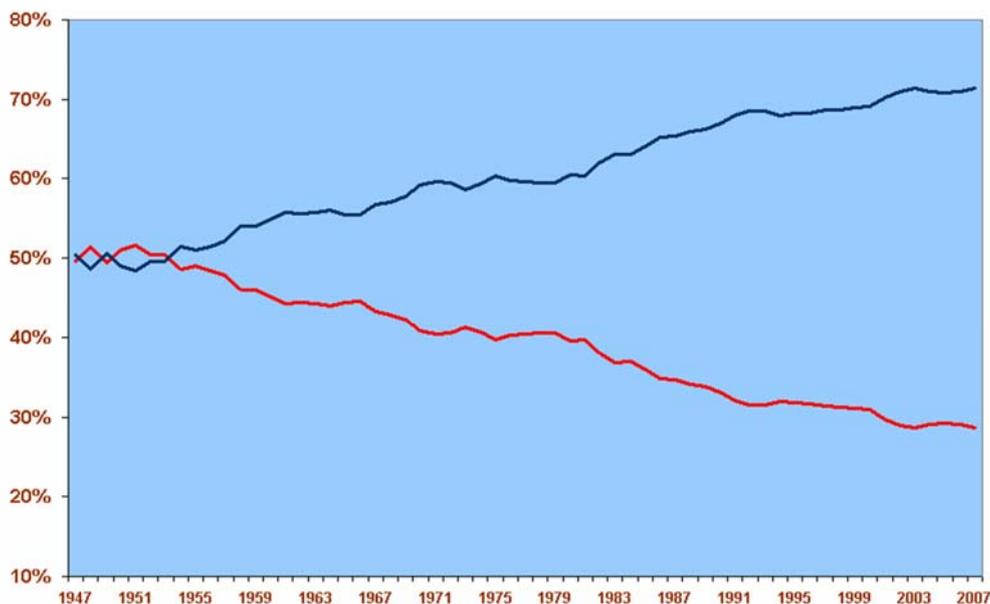
La crisis actual demuestra que se han producido errores a muchos niveles: de teoría y filosofía, de instituciones, políticas y prácticas, y, menos abiertamente, de ética y responsabilidad.

Durante los años noventa se instaló un proceso de globalización que condujo a la economía mundial a una dinámica de capitalismo financiero sin fronteras que tomó la forma de una economía de papel, virtual, inmaterial y sin locus espacial. La denominada “industria del dinero” especulativo de alta escala; el dinero produciendo dinero; el dinero informático a velocidades increíbles a través de continentes, sin barreras ni respaldo en la economía real y la apertura económica de la mano de las transferencias computarizadas dio lugar a la era del capitalismo financiero “salvaje”.<sup>4</sup> La política económica en EEUU favoreció la ganancia en el área financiera en las últimas tres décadas, es así como esta, creció 3.3 veces a lo que era luego de la posguerra, llegando “las finanzas” a representar el 30% de las ganancias de las grandes corporaciones empresariales. Ello incidió sustantivamente en el cambio estructural de la economía norteamericana.

**Gráfico 1**  
**Estructura del PIB, EEUU 1947-2007**  
**(% de bienes producidos y servicios generados)**

---

<sup>4</sup> Ibid pp. 45-55



Fuente: Economista Asdrúbal Baptista (2008). Presentación titulada: el Estado de la Economía Mundial, el Petróleo y la Economía de Venezuela. Octubre de 2008. Banco Central de Venezuela (BCV).

En esta década también se extendió la aplicación del Consenso de Washington por los países de la periferia, que debilitó a la política pública en los ámbitos sociales y a sectores productivos estratégicos a nivel nacional. La crisis que se desató en 2008, que de hecho todavía no superamos, no solo ha tenido un impacto económico y social significativo, sino político porque ha generado espacios de profundo debate sobre el devenir de la lógica de acumulación económica, las reglas de funcionamiento del sistema económico mundial, el papel de las políticas públicas y la insuficiencia de la institucionalidad global no solamente para enfrentar y responder ante los problemas sistémicos, sino insuficiente para regularlos, prevenirlos y mitigarlos.<sup>5</sup>

El crack financiero actual, se originó en el centro y alcanzó a la periferia. La crisis de las hipotecas *subprime* (de alto riesgo o basura), que afectó los mercados de crédito, fue causada en parte por un exceso de liquidez en los mercados de capitales globales y por los fallos de los bancos centrales en Estados Unidos y otros países

<sup>5</sup> Véase el documento de Bárcena, Alicia. (2013). **Condiciones y desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe** en Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. CEPAL.

industrializados, a la hora de actuar para contener la liquidez y atenuar el aumento de la especulación en el mercado de la vivienda y otros precios de activos<sup>6</sup>.

Los mercados financieros no gestionaron riesgo, lo crearon y, tramitaron mal la asignación de los capitales. Si los mercados hubieran hecho lo que debían, la disponibilidad de capital a bajo costo podría haber conllevado aumentos en la productividad, en vez de empobrecer a los estadounidenses con menos ingresos. El impacto negativo del estancamiento en los ingresos y el aumento de las desigualdades en los ingresos sobre la demanda agregada se vieron contrarrestados en gran medida por las innovaciones financieras en la gestión del riesgo y una política monetaria laxa que incrementó la capacidad de las familias para financiar el consumo por medio del préstamo, especialmente en Estados Unidos y otros países desarrollados como Reino Unido.

El mantenimiento de la burbuja dependía de políticas monetarias expansionistas y de las innovaciones en el sector financiero, conduciendo a precios de activos en constante aumento que permitían que las familias tuvieran un acceso prácticamente ilimitado al crédito.

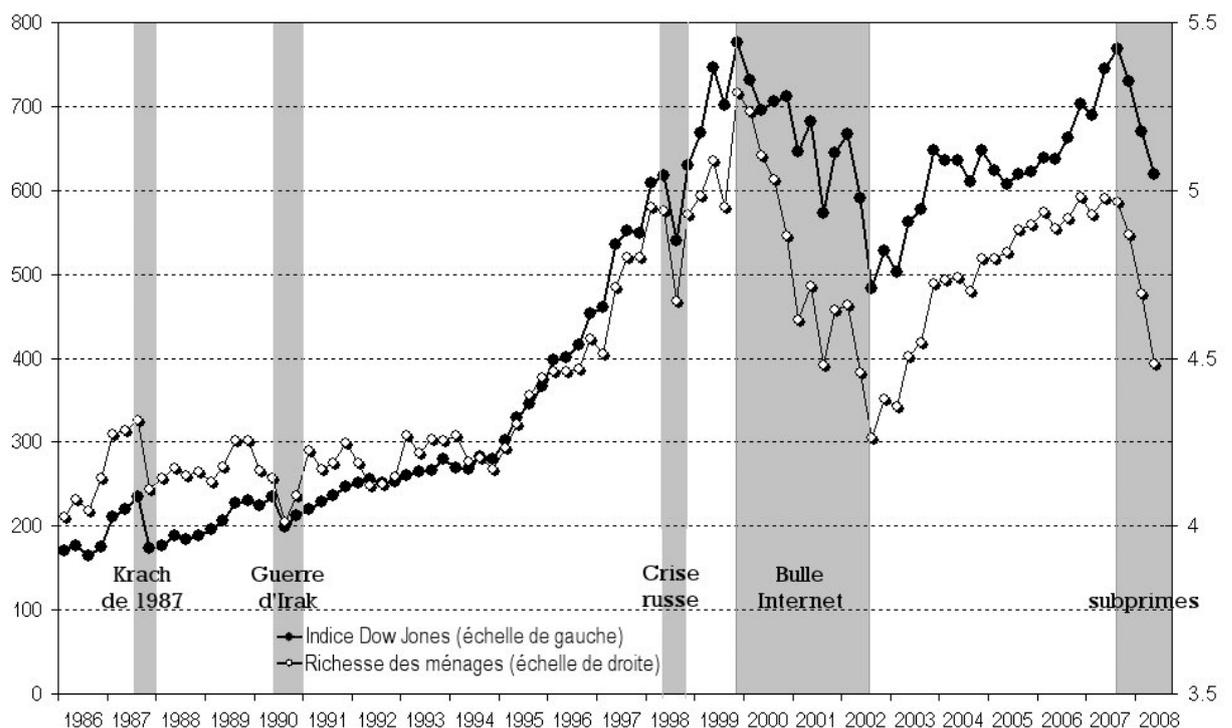
## **Gráfico 2**

### **La Bolsa y la riqueza de los hogares en los Estados Unidos**

Índice Dow Jones a precios corrientes (base 100 en 1960). Riqueza neta de los hogares en múltiplo de su renta corriente.

---

<sup>6</sup> Stiglitz, Joseph E. (2013). *Op.cit.* pp.71-72



Fuente: Husson, Michel (2009)

Entre las manifestaciones más importantes de la crisis financiera deben señalarse dos en particular, el colapso de la banca hipotecaria y la desaparición de la banca de inversión. Las agencias hipotecarias privadas Fannie Mae y Freddie Mac, creadas por el gobierno estadounidense en los años treinta para ocuparse del mercado hipotecario y que poseían créditos y garantías de más del 50% del mercado hipotecario estadounidense, debieron ser estatizadas. Los grandes de la banca de inversión desaparecen con la quiebra de Lehman Brothers, Bank of America compra a Merrill Lynch, y Goldman Sachs y Morgan Stanley, se ven obligadas a transformarse en bancos comerciales, con lo cual desaparece la banca de inversión.

Al finalizar el año 2012 la quiebra de entidades financieras desde el inicio de la crisis en 2008, ha conducido al acrecentamiento de la concentración del sistema financiero mundial, que aumento el poder de mercado de las grandes corporaciones financieras. Para el año 2011, en la Unión Europea, los cinco mayores bancos

alcanzan una participación de mercado en torno al 40% (FBE, 2011)<sup>7</sup>, mientras en los Estados Unidos y el Japón, la concentración es un poco mayor y supera el 60%<sup>8</sup>.

Esta crisis en los mercados financieros es diferente de las precedentes en su alcance global. Los nuevos productos y procedimientos financieros que han causado dificultades en Estados Unidos fueron exportados a gran escala, con graves consecuencias para los países receptores.<sup>9</sup>

Se considera que las políticas impulsadas por las instituciones financieras internacionales (liberalización de los mercados financieros y de capitales) han contribuido a la crisis y a su rápida expansión en todo el mundo. Los mercados financieros estaban interesados en defender la desregulación; la ideología del libre mercado les hizo un buen servicio. Ya en el año 1988 el Premio Nobel de economía Maurice Allais advertía al tiempo que “la economía estadounidense parece haberse abandonado a una especie de delirio financiero especulativo, donde aparecen ganancias enormes sin fundamento real, cuyos efectos desmoralizadores realmente se subestiman”<sup>10</sup>. Se hizo evidente que el abandono a la regulación de los mercados financieros permitió el surgimiento de un capitalismo que sustento su acumulación principalmente en la ganancia fácil y rápida, es decir en la especulación financiera.

La dimensión financiera de la crisis se vincula además con el endeudamiento soberano de las naciones, como consecuencia del aumento de los niveles de deuda privada y pública en todo el mundo. Las empresas calificadoras de riesgo anunciaban reducciones progresivas en la calificación crediticia de la deuda pública de los países cuyos sistemas financieros evidenciaban pérdidas crecientes de activos y quiebras recurrentes de sus emblemáticas instituciones financieras –banca hipotecaria, banca de inversión, operadores bursátiles-, con la intención de evitar el efecto contagio y el crecimiento de la crisis financiera, los estados a través de sus

---

<sup>7</sup> Véase el documento de FBE (Federación Bancaria de la Unión Europea) (2011).

<sup>8</sup> Ibid. p 34

<sup>9</sup> Stiglitz, Joseph E. (2013). *Op.cit.* p 191

<sup>10</sup> Véase el documento de Albert, Michel (1992). *Capitalismo contra capitalismo.* p 69

Bancos Centrales intervinieron para rescatar los bancos quebrados transfiriendo deuda privada hacia la deuda soberana.

**Tabla 1**  
**Plan de Rescate Financiero Mundial**  
**(2008-2009)**

<b>País</b>	<b>Monto (mill de US \$)</b>
EEUU ( Gobierno de George W Bush)	1.809
EEUU ( Gobierno de Barack Obama)	787 (1)
Reino Unido	691 (2)
Alemania	679 (3)
Irlanda	549 (4)
Francia	494 (5)
Noruega	57.4 (6)
Japón	555 (7)
China	585 (8)
<b>Total</b>	<b>6.206,4</b>

(1) Plan de estímulo a la economía presentado por Barack Obama al Congreso de EE.UU (enero 2009)

(2) 400.000 millones de libras

(3) 500.000 millones de euros

(4) 400.000 millones de euros

(5) 460.000 millones de euros

(6) 3.333 millones de coronas de Noruega

(7) 50 billones de yenes

(8) 4 billones de yuanes para 2009-10

Fuente: Crack en la Acumulación del Capitalismo Mundial. Impacto en América Latina y Venezuela. Presentación del Econ. Rodrigo Cabezas. Abril, 2009.

### **1.3. Dimensión económica**

En todo el planeta la crisis ha tenido efectos graves y de amplio alcance, pero diferenciados. Desde que comenzó, numerosos Estados han informado de sus efectos negativos, que varían según el país, la región y el nivel de desarrollo, y que abarcan, entre otros, los siguientes:

- Incremento del desempleo, la pobreza y el hambre
- Desaceleración del crecimiento, contracción económica
- Efectos negativos en las balanzas comerciales y la balanza de pagos
- Disminución de los niveles de inversión extranjera directa
- Fluctuaciones amplias e inestables de los tipos de cambio
- Aumento de los déficits presupuestarios, caída de las recaudaciones fiscales y reducción del margen fiscal
- Contracción del comercio mundial
- Mayor volatilidad y caída de los precios de los productos básicos
- Disminución de las remesas a los países en desarrollo
- Reducción brusca de los ingresos del turismo
- Inversión masiva de las corrientes de capital privado
- Menor acceso a los créditos y a la financiación del comercio
- Menor confianza del público en las instituciones financieras
- Reducción de la capacidad de mantener redes de seguridad social y prestar otros servicios sociales, como los de salud y educación
- Incremento de la mortalidad infantil y materna
- Derrumbe de los mercados inmobiliarios

Convivimos con una recesión mundial, no estamos ante una breve pausa temporal en el proceso de desarrollo económico, esta pudiera ser la crisis más importante del modelo capitalista en los últimos 60 años. La crisis económica global no nos puede ser indiferente, porque todo lo domina. El “desplome” del consumo y la inversión en EEUU, Europa y Japón, impacta a la economía global.

La crisis financiera demandó un rescate de la banca para el que, tanto Bush como Obama, hacen aprobar lo que llaman Programas de Rescate y Estímulos que significan una política fiscal o de gasto expansiva que implican las más grandes intervenciones y transferencias de deuda de la historia mundial. El rescate financiero mundial (2008- 2009) alcanza la astronómica cifra de 6,2 billones de dólares. El neoliberalismo no tenía respuestas, el Estado Norteamericano regresaba para lidiar con la grave crisis de su sistema de producción capitalista.

Podemos afirmar que hasta ahora el carácter de la intervención ha sido a favor del gran capital y no de la sociedad afectada. Por ejemplo, ¿Porque no se renegoció la deuda de las personas o familias norteamericanas cuyas hipotecas inmobiliarias excedieron su capacidad de pago, más que comprar los títulos “tóxicos” dañados de los banqueros o inyectarles capital?

Ha ocurrido que el millonario intento de “salvar” los bancos de los países desarrollados no ha detenido la contracción de los mercados globales de crédito, haciendo que la economía mundial profundice su camino a la depresión global. La verdad es que la mayoría de los grandes bancos globales están completamente insolventes a pesar del auxilio multimillonario.

En la coyuntura hay una conclusión preliminar: El mayor esfuerzo de estímulo fiscal en la historia capitalista, la mayor rebaja del tipo de interés y el mayor plan para ayudar a la banca a reanudar el crédito en los mercados han fracasado dramáticamente. Es el comienzo de un círculo vicioso universal que nos lleva a varios años de estremecimiento del capitalismo planetario.

Las economías de EEUU, Europa y Japón están muy debilitadas por la crisis global. No sólo por sus bancos insolventes, es que el derrumbe en la acumulación de capital financiero arrastro a la economía real a una velocidad inesperada.

Estamos en un punto en el que se produce más de lo que se compra y ello implica menor tasa de ganancia en la producción real y mayor tasa de desempleo. No existe una sola gran corporación capitalista que no haya anunciado por efecto de la crisis, una reducción de la inversión. El paro es en la economía real la demostración de lo ruinoso de esta crisis mundial. Se ha estimado conservadoramente que en el inicio de la crisis se registraron 12,5 millones de desocupados en EEUU y 17,5 millones en la Unión Europea.

El evento del paro (desempleo) refuerza la caída también ya perjudicial del consumo, fortaleciendo las expectativas negativas para la inversión real; que al seguir cayendo impacta de nuevo el empleo. Recuérdese que la economía de EEUU sostenía su crecimiento en el endeudamiento creciente de sus familias y empresas, los primeros llevaron a cota cero la tasa de ahorro por persona. Al no demandar crédito, contraer su consumo y ahorrar, dieron el puntillazo a su economía.

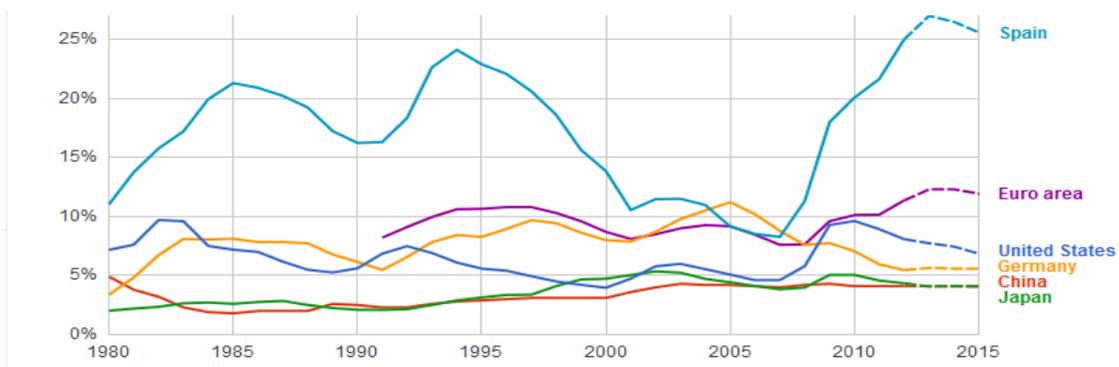
El carácter de la crisis medida en su profundidad (índice de actividad económica y empleo, deterioro patrimonial empresarial privado y público, el crédito, comercio mundial, expectativas por personas, familias y empresas), gravedad (contemplada a través de su duración, temporalidad y la vuelta a un estado normal) y alcance (mundial, regiones o local) superan las previsiones iniciales de 2007 y 2008.

#### **1.4. Dimensión social**

Un indicador que sirve de parámetro para corroborar la gravedad de la crisis económica global es el nivel de desempleo, fenómeno que ha sido devastador principalmente en las economías avanzadas. Si observamos la tasa de desocupación del año 2012 proporcionada por el FMI para EEUU (8,07%) y en España (25%), y la contrastamos con las de China (4,1%) y Japón (4,35%), nos damos cuenta de la acelerada destrucción de plazas de empleo que ha traído esta crisis global en la Eurozona y en las economías desarrolladas. Mientras el FMI estima que la mayor tasa de desocupación se alcanzará este año y el próximo, lo cual puede observarse en el gráfico anexo, la OIT sostiene que para 2013 se

comenzará a recuperar el nivel de empleo en un escenario de recuperación del crecimiento global.

**Gráfico 3**  
**Tasa de Desempleo (%)**

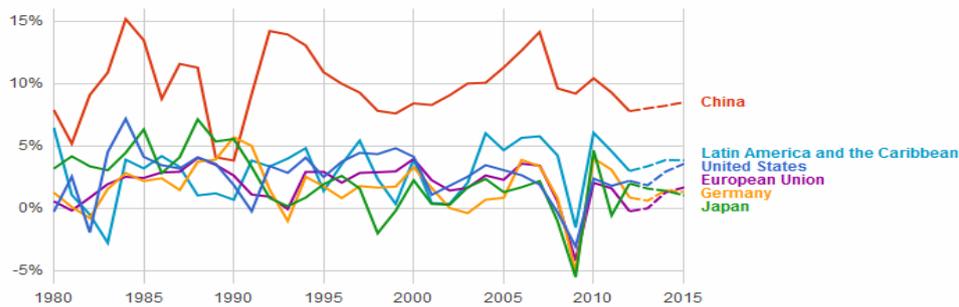


Fuente: FMI WEO 2013

La caída del PIB señalada anteriormente en la dimensión económica, sobre todo en los años 2008 al 2011, con su consabida destrucción de empleos, al debilitar los niveles de consumo por efecto directo de la restricción del crédito, vulnera la capacidad de respuesta ante una posible reactivación, al haber mayor número de desocupados.

Según Katz Claudio, para bajar en un punto la tasa de desempleo en EEUU, requiere crecer en un 5 % el PIB, condición que no ha sido posible, un mayor esfuerzo de crecimiento requeriría España, por los altos niveles de desempleo mostrados y la caída del crecimiento del PIB sufrida en 2009, 2010 y 2012, como puede observarse en el gráfico siguiente:

**Gráfico 4**  
**PIB, Precios Constantes (%)**



Fuente: FMI WEO 2012

En opiniones del autor anterior, esta crisis ha incidido a su vez en la calidad de los empleos, generando una alta competencia y migración hacia trabajos menos remunerados que aumenta la pobreza de los sectores con menor calificación.

En la Eurozona el año 2012 la tasa de desempleo alcanzó un 11,36% y para este 2013 se estima un 12,3%, teniendo una diferencia de más de 3 puntos respecto a las economías avanzadas y de 4 puntos con respecto al G7.

**Gráfico 5**  
**Tasa de Desempleo (%)**



Fuente: FMI WEO 2012

Estas altas tasas de desempleo vienen a ser un efecto de la superproducción que se está viviendo en esta fase contractiva del ciclo, donde la oferta de productos es mayor a los niveles de demanda, lo cual aunado con la capacidad ociosa imperante agrava la situación globalmente. Por citar algunas industrias donde se muestra el resultado nefasto de la crisis, se tienen las vinculadas a la vivienda, automotriz y turismo, en las cuales han mermado las ganancias producto de la caída del consumo interno y la poca posibilidad de colocación de los excedentes en el mercado externo.

Según Perossa (2012) y en análisis de Barceleta Chávez Hilario, respecto a la industria de la vivienda, solo en EE.UU la poca solvencia de los deudores, consecuencia del aumento de las tasas de interés y su variabilidad, llevaron desde el 2007 al 2012 a más de 9.000.000 estadounidenses a la calle por ejecuciones hipotecarias. En este comportamiento incidió el incremento de los precios de las viviendas, que entre 1997 y 2006 alcanzo un incremento de 131%, promediando un 13% anual, inversión altamente rentable pero insostenible para el ciudadano común que obnubilado por las facilidades crediticias acudió a este tipo de financiamiento para hacerse de su vivienda y vehículo.

En cuanto al tema de pérdida de los hogares en la UE los llamados desahucios y desalojos ejecutados en España muestran cifras alarmantes, según la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) diariamente 517 familias pierden sus casas por su incapacidad de pago, teniéndose hasta el 2012 un total cercano a 500.000 ejecuciones hipotecarias registradas por el Instituto Nacional de Estadísticas de España (INE), similares efectos se replican en Reino Unido, Francia ,Grecia y gran parte de la euro zona, dando muestras del impacto generado por las políticas de austeridad impuestas por los gobiernos y el alto grado de deterioro de la situación económica social derivado de esta crisis global.

Otro aspecto sensible es la pérdida de cobertura de seguro y empleo que también merma la calidad de vida de los connacionales de EE.UU, consecuencia de la crisis económica global. Para el año 2012 se estima que 2,5 millones de norteamericanos han perdido sus viviendas y 1,5 millones no pueden pagar sus préstamos, según cifras aportadas por el FMI.

En relación a los movimientos migratorios en Europa se ha llegado a revertir la tendencia entre esa región y ALC. Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) los flujos de inmigrantes desde ALC a la UE crecían de manera sostenida cada año, obteniéndose para el 2006 una cifra de 400.000 latinoamericanos que ingresaban a territorio europeo, consecuencia de la crisis para el 2009 esa cifra cayó y solo se registraron 229.000 inmigrantes de ALC, en el viejo continente se estiman para el 2012 que habitan 4 millones de latino-caribeños concentrados en España, Reino Unido, Holanda, Italia y Francia, antiguos ejes dominadores que hoy pasan por problemas de desempleo, condición que ha llevado a retornar a una gran parte de oriundos de ALC y a migrar a los europeos hacia estas latitudes dado el agravamiento de la crisis, estimándose por la OIM más de 1.250.0000 de nacidos en Europa que actualmente habitan en esta zona del mundo(Rodolfo Córdova, 2012)

## **2. La crisis global: su causalidad**

Convenimos en acoger la argumentación sustentada por el Econ. Pedro Páez Pérez, Presidente de la Comisión Presidencial Ecuatoriana para el Diseño de la Nueva Arquitectura Financiera, en relación a la causalidad de la crisis global que se manifiesta a partir del año 2008, al respecto establece “no es solo una crisis financiera más, esta es una crisis estructural que pretende instalarse como una nueva normalidad del capitalismo”<sup>11</sup>.

Esta asociada al problema de la caída tendencial de la tasa de ganancia vinculada al funcionamiento de la dinámica del capital en nuestros días, la dinámica de la

---

<sup>11</sup> Véase documento de Páez, Pedro (2013). **Nueva arquitectura financiera regional** en Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. CEPAL.

concentración, la centralización del capital y de la organización social del espacio que eso define. La exacerbación de la especialización que plantean la financiarización y la deslocalización, tipifican desde esas lógicas de la globalización actual, el predominio del comercio de larga distancia.

Las principales causas de la crisis están vinculadas a los puntos débiles y desequilibrios sistémicos que contribuyeron al funcionamiento inadecuado de la economía mundial. Entre estos factores se cuentan las políticas macroeconómicas incoherentes y poco coordinadas y las reformas estructurales inadecuadas, que produjeron resultados macroeconómicos globales insostenibles.

Estos factores se exacerbaron con los grandes fallos en la reglamentación, supervisión financiera y las deficiencias de los mecanismos de vigilancia y alerta temprana. Los fallos de los regímenes regulatorios, agravados por una excesiva confianza en la autorregulación del mercado, una ausencia general de transparencia e integridad financiera y un comportamiento irresponsable, han permitido que se asuman riesgos excesivos, se encarecieran los activos, aumentara el nivel de endeudamiento financiero y los niveles de consumo alimentados por grandes facilidades de crédito.

Las autoridades reguladoras, los responsables de formular políticas y las instituciones del sector financiero no apreciaron la verdadera dimensión de los riesgos en el sistema financiero ni se ocuparon de hacer frente a la ampliación y el aumento de las vulnerabilidades económicas y sus vínculos transfronterizos.

Los años previos a la crisis se caracterizaron por un alto crecimiento mundial y una inflación relativamente estable y baja en la mayoría de los países. El crecimiento se vio fomentado por aumentos sustanciales en la productividad en muchos países los cuales, en combinación con la mayor integración de los países en desarrollo en la economía mundial y una sólida expansión del comercio, también permitieron que los precios permanecieran relativamente sin modificación durante varios años.

Este patrón de crecimiento, combinado con una reglamentación deficiente, condujo finalmente a una incapacidad de pago por parte de instituciones financieras, empresas y familias, lo que demostró ser insostenible. Las tasas de interés persistentemente bajas hicieron que los inversionistas buscaran mayores rendimientos en las acciones, la vivienda y productos básicos, así como en instrumentos financieros más riesgosos. La búsqueda mundial de un mayor rendimiento se vio acompañada por un incremento en los desequilibrios financieros internacionales.

La crisis actual ha puesto de manifiesto muchas deficiencias en la reglamentación y la supervisión financieras nacionales e internacionales. Ha tenido efectos muy graves sobre el comercio internacional en la mayoría de los países, en especial los países en desarrollo. Los efectos incluyen una disminución de sus exportaciones y la pérdida de ingresos derivados de la exportación, un menor acceso a la financiación del comercio, una reducción de las inversiones en exportaciones e infraestructuras, menores ingresos tributarios, y problemas relacionados con la balanza de pagos.

Esta crisis amenaza con aumentar la deuda y, por tanto, supone también una amenaza para la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo. La creciente presión del endeudamiento, limita la capacidad de dichos países de adoptar las medidas fiscales apropiadas para mitigar los efectos de la crisis o financiar el desarrollo. La experiencia histórica indica que cuando se manifiestan tendencias al incremento del endeudamiento soberano en contextos de financiamiento restringido del mercado internacional, son asumidas por los estados nacionales políticas de austeridad fiscal, cuya incidencia primaria son las inversiones asociadas a la política social, ello con consecuencias siempre negativas en los niveles de empleo, productividad y seguridad social.

Los países en desarrollo están afectados de manera particularmente adversa por los defectos sistémicos del sistema financiero mundial, pero la mayoría no está en condiciones de responder con medidas anticíclicas. En los niveles más bajos del desarrollo, tienen menor capacidad de recuperación y por lo tanto, son más

vulnerables a las fluctuaciones en los mercados mundiales. Con menos recursos, suelen verse obligados a seguir políticas monetarias y fiscales procíclicas, con sus efectos adversos en el rendimiento económico y el crecimiento a largo plazo.

Series estadísticas desde los años sesenta de los seis países industrializados más grandes, Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, muestran indicadores de la tasa de ganancia que tiende a caer desde mediados de esa década hasta fines de los setenta. Esto, de alguna manera, se resuelve con el advenimiento de las políticas neoliberales. Parte fundamental de la recuperación de las ganancias en el norte se basó en la extracción masiva de recursos desde el sur a partir de la crisis de la deuda externa y la aplicación de políticas de ajuste. Se tiene entonces una recuperación de la tasa de ganancia que presenta características singulares, comparada con el período anterior, en este nuevo régimen de acumulación neoliberal.<sup>12</sup>

El modelo de acumulación que se gesta a partir de ese momento, es una hipertrofia parasitaria del aparato financiero en detrimento de la inversión productiva, lo que se evidencia en la evolución del producto interno bruto, que muestra tasas de crecimiento con una tendencia a la baja, mientras la tasa de crecimiento de los derivados financieros aumenta exponencialmente.

De acuerdo a lo expuesto por Pedro Páez, mientras el producto interno bruto mundial en 2008 se situaba en 63 millones de millones de dólares, el registro de los derivados llegaba a 643 millones de millones de dólares, un problema de insolvencia estructural, que refleja un volumen de deudas que representa al menos 10 veces el tamaño de la economía real.

### **3. Impactos y resistencias en América Latina y el Caribe frente a la crisis global**

---

<sup>12</sup> Cfr. Páez, Pedro (2013). *Nueva arquitectura financiera regional* en Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. CEPAL

Las últimas décadas del siglo XX fueron consideradas décadas perdidas, caracterizadas por el bajo nivel de crecimiento, alta inflación y elevado endeudamiento externo, así como de las reformas que agotaron y debilitaron al Estado y a las instituciones gubernamentales.

En esta segunda década del nuevo milenio, la región tiene fuertes activos políticos, económicos y sociales que le han permitido enfrentar los efectos de la crisis con mayores fortalezas.

Si bien en lo económico es demostrable que la región sortea con mejores capacidades los avatares de la crisis global, necesario es destacar que ello se hizo posible en el escenario de una América Latina políticamente decidida a superar su condición de marginalidad periférica en el concierto mundial.

El inicio del siglo XXI significó para nuestra región, un cambio de época, en el que una visión política emergente de carácter progresista y nacionalista que se integra en la diversidad, retoma el papel estratégico del Estado y define la política pública como instrumento creador de bienestar colectivo, reconoce la necesidad de desarrollar las potencialidades de nuestras naciones sin los condicionamientos limitantes de la institucionalidad global y se posiciona frente al mundo abriendo un espacio propio y prefigurando la nueva institucionalidad del Sur.

El esfuerzo unitario del Sur, que se concreta en acuerdos de integración como el ALBA, UNASUR, MERCOSUR y la CELAC, tienen eco en gobiernos y movimientos sociales que durante la primera década del siglo XXI legitiman el contexto político requerido para impulsar los cambios que dan lugar a la revalorización de políticas de soberanía en relación a los recursos naturales, deuda externa, exportaciones, reservas internacionales y fundamentalmente definen como eje del contrato social, saldar la deuda social acumulada por décadas y dirigir el esfuerzo de gobierno y organización social; en alcanzar una mayor felicidad social con justicia e igualdad.

Pueden contarse como aciertos de este tiempo la superación del neoliberalismo como paradigma, sustituido por una concepción humanista del ejercicio de la política conducente a organizar la sociedad atendiendo al principio de la inclusión social, revalorizando la soberanía sobre nuestros recursos naturales a objeto de disponer los beneficios del uso de esos recursos, al servicio de la construcción de un modelo de desarrollo sustentable.

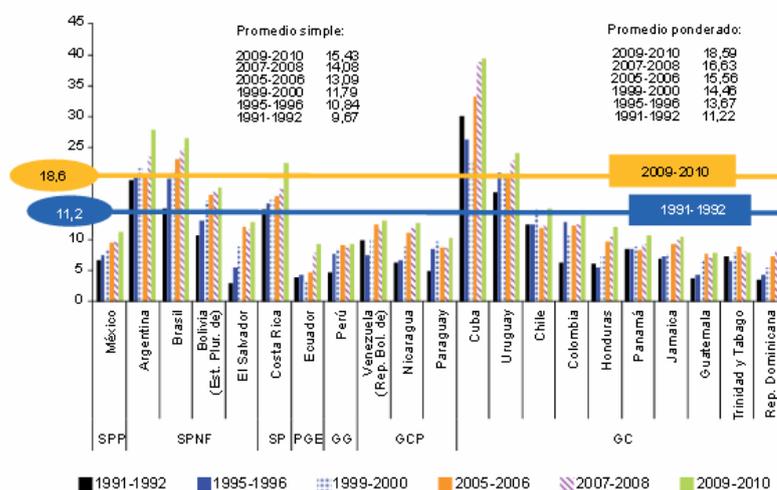
Con ese propósito se reconoció como prioridad la reducción del enorme peso de la deuda externa que constituyó en las décadas finales del siglo pasado el más nocivo de los obstáculos al desarrollo de la región, se adoptaron políticas macroeconómicas que solidificaron la capacidad de respuesta contracíclica de nuestras economías, y se impulsó un proceso de crecimiento sostenido con aprovechamiento de las ventajosas condiciones de precios ofrecidas por el mercado mundial a los principales productos de exportación de Latinoamérica y el Caribe.

La mejoría sustantiva de nuestras economías sustentó los propósitos de inclusión social, e hizo posible que se destinaran más recursos a la seguridad social, incrementándose presupuestariamente las asignaciones a programas de salud, educación, alimentación, vivienda y servicios, ello permitió reducir los índices de pobreza y pobreza crítica, el desempleo, y en algunos de nuestros países cumplir con las metas del milenio establecidas por las Naciones Unidas.

Hasta mediados de la década de 2000, la evolución del gasto público social había sido altamente procíclica. En el segundo lustro de la década varios países iniciaron esfuerzos sistemáticos por reforzar los programas sociales, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza, hecho que marcaría un primer punto de inflexión en el comportamiento del gasto social. Sin embargo, el crecimiento más acelerado de este gasto, se debe sobre todo a políticas que progresivamente se fueron implementando para hacer frente a diversos choques externos: el aumento de los precios de los alimentos y combustibles en 2008, proceso de alza de los productos básicos de exportación que se había iniciado en 2003; la crisis financiera mundial, que tuvo sus mayores manifestaciones y consecuencias entre fines de

2008 y 2009, y la más reciente incertidumbre internacional por la desaceleración del crecimiento económico mundial. Todos los países han hecho esfuerzos tanto por aumentar la relevancia del gasto público social dentro del gasto total (prioridad fiscal del gasto social) como su prioridad macroeconómica, impulsando el aumento de la proporción del gasto social con respecto al PIB<sup>13</sup>.

**Gráfico 6**  
**América Latina y El Caribe (21 países):**  
**Evolución del gasto público social, 1991-1992 A 2009-2010 <sup>a</sup>**  
**(% de PIB)**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

<sup>13</sup> Véase documento de la CEPAL (2012). **Panorama Social de América Latina 2012. (2012).** Santiago de Chile. Chile. p 39

<sup>a</sup> GC:Gobierno centra; GCP: Gobierno central presupuestario; GG: Gobierno general; PGE: Presupuesto general del Estado; SP:Sector público (total); SPNF: Sector público no financiero; SPP: Sector público presupuestario.

La crisis financiera que golpeó a América Latina y el Caribe en los años 2008 y 2009 tuvo dos consecuencias significativas. Primero, se interrumpió un período de crecimiento económico que, en términos de nivel y duración, no tenía precedentes desde los años setenta. Segundo, por primera vez un gran número de países de la región aplicó una serie de medidas contracíclicas que contribuyeron a contener el impacto de esta crisis de origen externo en el desarrollo económico y social.<sup>14</sup>

Hasta mediados de 2008, antes del impacto generalizado de la crisis de los créditos hipotecarios de alto riesgo (*sub-prime*), la región enfrentaba las consecuencias de un incremento de los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos, tanto por factores de la demanda (crecimiento de países asiáticos, expansión de biocombustibles, entre otros) como por varios factores de oferta y por el aumento de la inversión financiera en mercados de bienes básicos. Las consecuencias fueron sumamente diferentes según los grupos de países, pues mientras los exportadores netos de bienes básicos se vieron favorecidos por estas alzas, los importadores netos sufrieron un incremento del valor de sus importaciones y una mayor inflación, centrada en los alimentos y el transporte, factores que afectaron, sobre todo, a los hogares de bajos ingresos. En este contexto, en muchos países se aplicaron medidas, tales como subsidios, rebajas impositivas y fondos de estabilización, así como medidas comerciales y administrativas.<sup>15</sup>

Para enfrentar el impacto de la crisis global de 2008-2009, en la política fiscal la orientación contracíclica se expresó con mayor fuerza en el ámbito del gasto público, las medidas incluyeron principalmente incrementos de la inversión en infraestructura,

---

<sup>14</sup> Véase documento de la CEPAL (2012). **La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Seguimiento de las medidas de política**. División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile, Chile. p 3.

<sup>15</sup> Ibid. p 3-5.

planes de vivienda, programas de apoyo a las pymes y a los pequeños productores agrícolas, así como diversos programas sociales y laborales.

En un contexto de gran incertidumbre en los mercados financieros internacionales, que hacia fines de 2008 se había expresado en salidas de divisas y suspensiones de líneas de crédito externas para los bancos, con las consiguientes alzas del tipo de cambio nominal, varios bancos centrales tomaron medidas para proveer de liquidez a los sistemas financieros nacionales, tanto en moneda nacional como en dólares. También se redujeron las tasas de encaje bancario para ampliar el potencial de expansión secundaria de oferta de dinero y se tomaron iniciativas para mejorar la regulación y supervisión del sistema financiero. Además, las bajas de las tasas de interés para abaratar el crédito fueron generalizadas, facilitadas por el descenso de los precios internacionales, sobre todo de los alimentos, que contribuyó a reducir las tasas de inflación.

En cuanto a las medidas sociales, los gobiernos aplicaron subsidios al consumo (combustible, alimentos, transporte, electricidad) y transferencias focalizadas para hogares de bajos ingresos (vivienda, salud, educación) .En 2010, América Latina y el Caribe lograron recuperar su crecimiento, ello en un contexto de leve recuperación de la economía mundial, liderado por China y la India. Contribuyeron además la baja de los precios internacionales (alimentos, hidrocarburos), que favoreció los salarios reales y propició por ende el dinamismo de la demanda interna (CEPAL, 2009). Sin embargo, nuevamente se registraron grandes diferencias entre las subregiones, pues esta recuperación fue más dinámica en los países sudamericanos (6,4%) que en Centroamérica (4,0%) y el Caribe (0,4%).<sup>16</sup>

La recuperación del crecimiento económico, que se mantuvo -aunque de manera desacelerada- en 2011, permitió una tendencia generalizada a aumentar las reservas monetarias internacionales, que a nivel regional pasaron de 567.000 millones de dólares a fines de 2009 a más de 760.000 millones dos años después.

---

<sup>16</sup> Ibid. p 8-9.

La experiencia de las políticas macroeconómicas de los últimos años indica que la región ha avanzado en el aprendizaje del manejo del ciclo económico. Específicamente los países exportadores netos de bienes básicos aprovecharon los años de altos precios de sus productos de exportación y de alto crecimiento de la economía mundial para reducir su vulnerabilidad. Así pudieron enfrentar la crisis global de 2008-2009 con la aplicación de medidas para contener el impacto de esta crisis de una manera novedosa para la región.

La menor vulnerabilidad externa fue elemento decisivo en el buen desempeño relativo de las economías en desarrollo durante la crisis reciente. Ha sido el resultado de cinco factores interrelacionados: menores déficits en cuenta corriente; tasas de cambio competitivas; alto nivel de reservas internacionales; bajo monto de pasivos externos de corto plazo, y regulaciones de los flujos de capital.

Así como la economía regional muestra signos positivos, más alentadores son los que refleja el panorama social. Durante el año 2011 la tasa de desempleo promedio se redujo del 7,3% al 6,7% respecto del año 2010. La continuidad de la tendencia a la disminución del desempleo desde 2002, interrumpida solo en 2009, ha permitido que las cifras actuales sean las más bajas desde mediados de la década de 1990 y que casi la totalidad de los países latinoamericanos tenga tasas inferiores al 8%. A su vez, el ingreso real se vio favorecido por el mantenimiento de una baja inflación en la mayoría de los países; el promedio de la región alcanzó un 6,9%.<sup>17</sup>

Las estimaciones de pobreza disponibles hasta 2011 indican que en ese año la pobreza de la región se situó en un 29,4%, lo que incluye un 11,5% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Las cifras de 2011 representan una caída de 1,6 puntos porcentuales en la tasa de pobreza y de 0,6 puntos porcentuales en la de indigencia respecto de 2010. De esta manera, continúa la tendencia a la baja que las ha caracterizado durante el último decenio y que ha

---

<sup>17</sup> CEPAL (2012). Panorama Social de América Latina 2012. p 17-22

permitido que sus niveles sean los más bajos observados en las tres últimas décadas<sup>18</sup>.

El porcentaje de personas en situación de pobreza en 2011 es 10 puntos porcentuales inferior al que se registró en 1980, 1990, 1999 o 2002. Uno de los principales motores de reducción de la pobreza ha sido el mercado laboral. Durante ese período, las transferencias (tanto públicas como privadas, incluidas las pensiones y jubilaciones) y el resto de los ingresos (ingresos de capital, alquiler y otros) también contribuyeron al aumento del ingreso de los pobres, pero en menor grado.

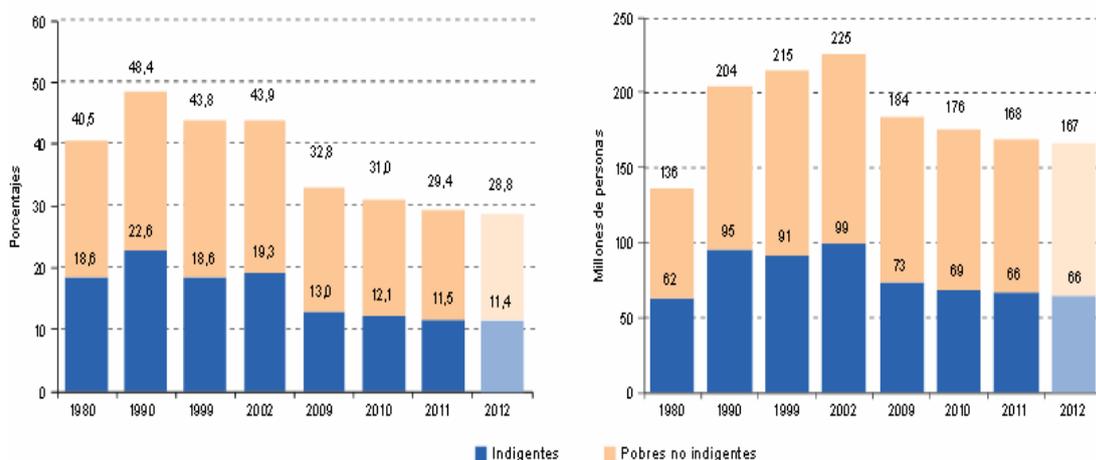
### **Gráfico 7**

#### **América Latina: Evolución de la Pobreza y de la indigencia, 1960-2012 <sup>a</sup> (% y millones de personas)**

---

<sup>18</sup>

Ibid. p 17



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
 \* Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras que figuran sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). Las cifras relativas a 2012 corresponden a una proyección.

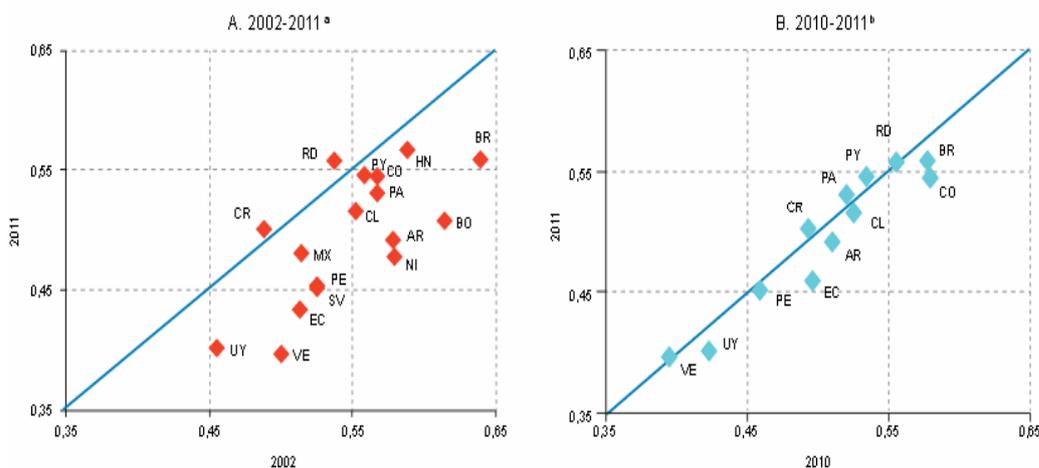
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012

Al comparar los resultados recientes con los registrados en torno al año 2002 se constatan mejoras distributivas en la mayoría de países de la región. De 17 países considerados, el índice de Gini se redujo a un ritmo de al menos un 1% anual en nueve. Entre los países que registraron los descensos más significativos se encuentran la Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, todos ellos con tasas anuales de reducción del Gini superiores al 2%. Este proceso no se vio particularmente afectado por la crisis económica que se inició en 2008. En el último año, la desigualdad disminuyó en forma moderada, aunque estadísticamente significativa, en la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Uruguay, mientras que en los demás países, incluidos aquellos donde el índice de Gini es algo más alto que el observado en 2010, los nuevos resultados no son estadísticamente distintos a los del año precedente.<sup>19</sup>

### Gráfico 8

#### América Latina (18 países): Evolución del índice de Gini, 2002-2011 y 2010-2011

<sup>19</sup> Ibid. p 24



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Datos referidos a áreas urbanas en la Argentina, el Ecuador y el Uruguay. Los datos relativos a 2002 corresponden a ese año excepto en el Brasil, El Salvador, Nicaragua, el Paraguay y el Perú (2001), la Argentina (2004) y Chile (2000). Los datos referidos a 2011 corresponden a dicho año excepto en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Nicaragua (2009), El Salvador, Honduras y México (2010) y Guatemala (2008).

<sup>b</sup> Datos relativos a áreas urbanas en la Argentina. Los datos de 2010 hacen referencia a valores de 2009 en el Brasil y Chile.

#### 4. El reto del desarrollo sustentable desde el Sur

En esta sección nos interesa aproximarnos a un análisis de la sociedad en el que la producción y reproducción de la vida es condición indispensable para la sustentabilidad de esa sociedad, y no debe ser cualquier tipo de vida, sino aquella que proporcione al ser humano- productor y reproductor de vida- su felicidad.

La organización social, en la que la economía es una forma de expresión de esa producción y reproducción de la vida de seres humanos felices, debe ser construida desde prácticas que garanticen los derechos humanos, y entre ellos los económicos en condiciones de equidad.

En América Latina y el Caribe necesitamos generar, un debate que permita dar respuestas a la crisis estructural que se está viviendo y, en esa perspectiva, determinar cuál es el futuro realmente los intereses de nuestra región. Se requiere reflexionar desde diversas perspectivas la construcción de un nuevo régimen de acumulación desde la constitución de un marco institucional diferente y un nuevo tipo de políticas económicas con vistas a transformar la lógica fundamental

de la economía o, al menos, a dar amparo a otro tipo de lógicas económicas y, eventualmente, no solo superar el modo de producción, sino también el modo de vida.<sup>20</sup>

Debemos conceptualizar el desarrollo como sustentable, basado en la igualdad y la justicia social, motivando un pacto global que procure una estructura económica que garantice umbrales de sostenibilidad ambiental y de bienestar social. Ello estará sujeto a la evaluación del bienestar presente y de su sustentabilidad, es decir de su capacidad para mantenerse a lo largo del tiempo. El bienestar presente depende a la par de recursos económicos, como los ingresos, y de características no económicas de la vida de las personas: lo que hacen y lo que pueden hacer, la valoración de su vida, su entorno natural. La sustentabilidad de estos niveles de bienestar depende de nuestra capacidad de garantizar a las generaciones futuras una utilización eficiente de carácter intergeneracional de los recursos con los que cuenta la región.

En febrero de 2008, el Señor Nicolas Sarkozy, Presidente de la República Francesa, insatisfecho con el estado de la información estadística sobre economía y sociedad, solicitó a los Señores Joseph Stiglitz (Presidente de la Comisión), Amartya Sen (Consejero) y Jean-Paul Fitoussi (Coordinador) que establecieran una Comisión que adoptó el nombre de Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social (CMPEPS, en sus siglas francesas). Se le encomendó la misión de determinar los límites del PIB como indicador de los resultados económicos y del progreso social, reexaminar los problemas relativos a la medición, identificar datos adicionales que podrían ser necesarios para obtener indicadores del progreso social más pertinentes, evaluar la viabilidad de nuevos instrumentos de medición y debatir sobre una presentación adecuada de datos estadísticos.

Esta Comisión, entre sus aportes de mayor relevancia concluyó que “para delimitar la noción de bienestar, es necesario recurrir a una definición pluridimensional”<sup>21</sup>. A partir de

---

<sup>20</sup> Cfr. Páez, Pedro (2013). *Nueva arquitectura financiera regional* en Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. CEPAL

<sup>21</sup> Véase el documento de Stiglitz, Joseph E., Sen, Amartya y Fitoussi, Jean-Paul. (2008). **Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social**. p 13.

trabajos de investigaciones existentes y del estudio de numerosas iniciativas concretas tomadas en el mundo, la Comisión hizo el repertorio de las principales dimensiones que conviene tomar en consideración. En principio, estas dimensiones deberían aprehenderse de manera simultánea:

- las condiciones de vida materiales (ingreso, consumo y riqueza)
- la salud
- la educación
- las actividades personales, y dentro de ellas el trabajo
- la participación en la vida política y la gobernanza
- los lazos y relaciones sociales
- el medio ambiente (estado presente y porvenir)
- la inseguridad, tanto económica como física

Todas estas dimensiones modelan el bienestar de cada uno, sin embargo, muchas de ellas no son consideradas en las herramientas tradicionales de medida de los ingresos. La sustentabilidad plantea el tema de saber si el nivel actual del bienestar podría, si no aumentarse, por lo menos mantenerse para las generaciones por venir<sup>22</sup>

El desarrollo, tal como lo vivimos, toca hoy este punto de quiebre y la crisis financiera, la crisis alimentaria, la crisis energética, han puesto un gran signo de interrogación al paradigma productivo y económico neoliberal, que ha prevalecido en estas décadas.

América Latina y el Caribe tiene el desafío de plantear una agenda de desarrollo desde el Sur, que tenga su base conceptual en la sostenibilidad pero que coloque en el centro a la igualdad. Un consenso para el desarrollo sostenible requiere la compatibilización entre el compromiso de la economía con el medio ambiente y con la erradicación de la pobreza y la desigualdad por vía de la transformación productiva que garantice la mayor suma de felicidad social.

---

<sup>22</sup> Ibid. p 8-16

## **4.1. Potencialidades**

América Latina y el Caribe se insertaron al mundo moderno como proveedores de materias primas, su extraordinaria dotación de recursos naturales -desde la llegada de los europeos a este continente- condicionó el relacionamiento con el resto del mundo, sobreviviendo a la fecha una especialización productiva y de comercio vinculada en su mayor proporción a las actividades de extractivismo y comercialización de productos primarios.

### **a. Dotación de recursos naturales**

El debate sobre la dotación y el aprovechamiento sostenible y más equitativo de los recursos naturales es una prioridad de la agenda de las políticas públicas de los países de América Latina. La región posee una de las mayores reservas minerales del planeta: un 65% de las reservas mundiales de litio, un 42% de plata, un 38% de cobre, un 33% de estaño, un 21% de hierro, un 18% de bauxita y un 14% de níquel. Se estima que el potencial minero es aún mayor ya que la información geológica disponible es parcial.

La región posee además alrededor de un 30% del total de los recursos hídricos renovables del mundo, lo que corresponde a más del 70% del agua del continente americano.<sup>23</sup>

En cuanto a la producción mundial de minerales, trece países de América Latina ocupan una posición dentro de los 15 mayores productores del mundo, Chile se convirtió a partir de 1982 en el mayor productor mundial de cobre, dejando en segundo lugar a los Estados Unidos, que por décadas había sido el primer productor. Hasta 2006 Brasil fue el mayor productor de hierro y continúa estando

---

<sup>23</sup> Véase el documento de CEPAL (2013). Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional. p 7-9

entre los tres productores principales, después de China y Australia. Perú se ubica entre los primeros productores mundiales de plata, cobre, oro y plomo. El Estado Plurinacional de Bolivia es el cuarto productor de estaño de mina y el sexto productor de plata, y ocupa posiciones importantes en la producción de otros minerales. Por su parte, Colombia es el séptimo productor de níquel refinado, Cuba es el octavo productor mundial de níquel de mina; Jamaica es el séptimo productor de bauxita, y México es el primer productor de plata y el quinto de molibdeno y de plomo de mina.<sup>24</sup>

Entre 1990 y 2010, América Latina y el Caribe en conjunto casi duplicó su participación en la producción mundial de oro (del 10,3% al 19,2%), molibdeno de mina (del 15,8% al 31,8%) y cobre de mina (del 24,9% al 45,4%), y elevó, en menor proporción, la de cobre refinado (del 15,7% al 21,9%). La producción de la región es tan importante a escala mundial que, cuando hay expectativas de suspensiones temporales de operaciones o cuando realmente sucede algún problema interno en alguna gran empresa minera latinoamericana (huelgas o accidentes, por ejemplo), la cotización de los minerales se ve afectada en las principales bolsas de los mercados internacionales.<sup>25</sup>

También son estratégicas las reservas petroleras. En el año 2011 América del Sur fue la segunda zona del mundo con mayor cantidad de reservas petroleras (después de Oriente Medio), con una proporción del 20%. El crecimiento de las existencias de petróleo y gas natural a partir de 2008 se debió a la certificación de reservas en el marco del proyecto Magna, en la faja del Orinoco, por parte de la República Bolivariana de Venezuela, y en exploraciones exitosas en el Brasil y Colombia, principalmente<sup>26</sup>

---

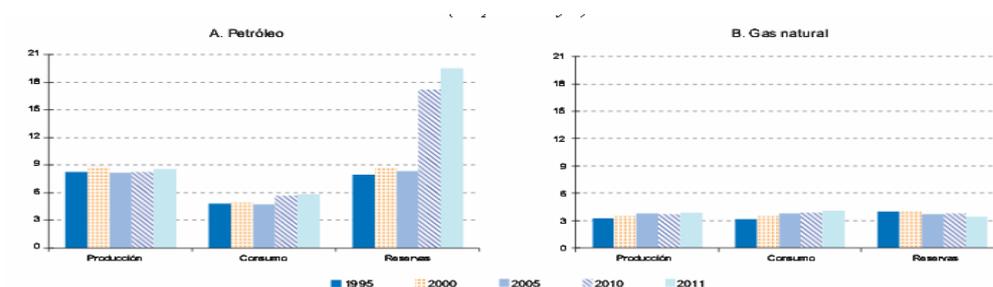
<sup>24</sup> Ibid. p 21

<sup>25</sup> Ibid. p 28-29

<sup>26</sup> Ibid. p 35-37

## Gráfico 9

### América del Sur: Participación de los sectores del Petróleo y el Gas Natural, 1995, 2000, 2005, 2010, 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de British Petroleum, 2011 y 2012.

La evolución del mercado del petróleo a partir del año 2000 se ha caracterizado por un rápido crecimiento de la demanda en los mercados emergentes (como China y la India), lo que, junto a las restricciones de oferta, ha empujado los precios del petróleo al alza hasta la cota de 100 dólares por barril. Esos precios se han mantenido dentro de rangos históricamente altos aun en la frágil situación macroeconómica y financiera de los países de la OCDE durante 2011 y 2012.

Tradicionalmente la abundancia de recursos naturales no renovables se mide a través de la relación entre reservas y producción o la duración estimada de las reservas (expresada mediante el número de años que durarían las reservas al ritmo de producción del período en curso). Este indicador refleja la situación de abundancia del recurso en un momento determinado, mientras que sus cambios en el tiempo indican si la abundancia percibida va creciendo o decreciendo.

Se observa que en el último quinquenio la abundancia de petróleo y gas natural en América del Sur creció hasta llegar en 2011 a 108 años, es decir, muy superior al

promedio mundial, de 58 años. Sin la certificación del crudo extrapesado de la faja del Orinoco, es decir, sin la República Bolivariana de Venezuela, la abundancia de América del Sur caería hasta situarse en 17 años, según datos de 2011.<sup>27</sup>

**Tabla 2**

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ABUNDANCIA DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL					
(en años)					
Región o subregión	1992	2000	2008	2010	2011
América Latina y el Caribe	49.6	39.1	31.3	26.2	24.0
América Latina y el Caribe sin Venezuela	34.0	19.3	14.0	14.1	14.0
República Bolivariana de Venezuela	15.6	19.8	17.3	12.1	10.0
América del Sur	37.2	26.9	19.7	17.3	17.0
América del Sur sin Venezuela (República Bolivariana de V.)	20.5	20.0	18.2	17.3	17.0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de BP, "Statistical Review of World Energy", 2011 y 2012 [en línea] <http://www.bp.com/statisticalreview>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de BP, 2011 y 2012.

## b. Tendencias de crecimiento

Las favorables condiciones externas -interrumpidas solo temporalmente durante la crisis financiera mundial de 2008-09-, sumadas a políticas macroeconómicas prudentes, impulsaron el crecimiento del PIB en gran parte de América Latina durante la última década. La región de América Latina y el Caribe (ALC) ha crecido a una tasa promedio anual de 4% desde 2003, en comparación con una de 2.5% por ciento en 1980–2002<sup>28</sup>.

El crecimiento económico en América Latina cobró impulso hacia el final de 2012, se prevé que el crecimiento de la región en su conjunto se acelere en 2013, respaldado por una mayor demanda externa. El crecimiento del PIB real en América Latina y el Caribe (ALC) se situó alrededor de 3% en 2012, lo que representa una caída respecto del 4.5% del año anterior. La desaceleración fue particularmente pronunciada en algunas de las economías más grandes de la región (Brasil y Argentina). Se proyecta que el crecimiento de América Latina se fortalezca y alcance alrededor del 3.5% en 2013<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Ibid. p 43

<sup>28</sup> Véase el documento del Fondo Monetario Internacional (FMI). (2013). Perspectivas económicas para América Latina y el Caribe.

<sup>29</sup> Ibid p 13-15

De acuerdo al informe del Fondo Monetario Internacional “Perspectivas económicas para Las Américas” (2013), la economía mundial crece a tres velocidades diferentes: en las economías emergentes el crecimiento es rápido, en Estados Unidos la actividad está cobrando impulso, mientras que en Europa el crecimiento sigue rezagado. Se prevé que el crecimiento mundial se recuperará solo de manera gradual en 2013-14 esperándose que el crecimiento del producto mundial llegue a 3.25% en 2013 y 4% en 2014. La expansión seguirá estando liderada por las economías emergentes de Asia, en particular por China, donde se estima un crecimiento de 8.5% en 2014.

**Tabla 3**  
**Crecimiento del PIB real (%)**

Región	2011	2012	2013 proyección	2014 proyección
Mundo	4.0	3.2	3.3	4.0
Economías avanzadas	1.6	1.2	1.2	2.2
EE.UU	1.8	2.2	1.9	3.0
Zona Euro	1.4	-0.5	-0.4	1.1
Japón	-0.6	2.0	1.6	1.4
Economías emergentes y en desarrollo	6.4	5.1	5.3	5.7
China	9.3	7.8	8.0	8.2

Fuente: FMI. Perspectivas de la economía mundial.

En este escenario, se proyecta que los precios de las materias primas se mantendrán relativamente altos y que los precios de la energía caerán 3% debido a una mayor producción de petróleo en países no pertenecientes a la OPEP (en particular, de América del Norte).

El FMI establece una clasificación para evaluar el crecimiento de Latinoamérica y el Caribe en cuatro categorías:

- **Economías financieramente integradas:** representa cerca del 75% del producto de la región, incluye Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay.
- **Economías exportadoras de materias primas que están menos integradas a los mercados financieros:** comprende Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.
- **Economías de América Central**
- **Economías de la región del Caribe**

**Tabla 4**

**América Latina y El Caribe (ALC): Crecimiento del PIB real (%)**

Región	2011	2012	2013	2014 proyección	2015 proyección
ALC	6.1	4.6	3.0	3.4	3.9
Economías financieramente integradas	6.7	5.3	4.1	4.3	4.5
Otros países exportadores de materias primas	5.6	6.1	3.3	4.6	3.8
América Central	4.0	4.0	3.7	3.1	3.3
El Caribe					
Intensivos en turismo	-1.2	0.4	0.3	1.2	2.0
Exportadores de materias primas	2.0	2.4	3.4	3.6	3.9
Partidas informativas:					
Brasil	7.5	2.7	0.9	3.0	4.0
México	5.3	3.9	3.9	3.4	3.4

Fuente: FMI. Perspectivas económicas Las Americas.2013.

Existe consenso en que el crecimiento de los últimos años se ha debido en gran medida a las favorables condiciones externas: fuerte crecimiento mundial, altos precios de las materias primas y condiciones favorables de financiamiento externo, que estimularon la demanda externa e interna. Del lado de la oferta se identifica la contribución del factor trabajo al crecimiento durante los últimos años, que continúa siendo el motor principal del crecimiento del producto, por la disminución del desempleo -que en muchos países se sitúan cerca de mínimos históricos-, así como por el aumento de la productividad.

En la última década, y en especial durante el período 2003–08, América Latina experimentó una marcada mejoría en algunos fundamentos macroeconómicos clave, reduciendo los niveles de deuda pública externa, acumulando activos externos, fortaleciendo los balances de cuenta corriente externa y fiscales y disminuyendo las vulnerabilidades de la estructura de deuda (denominación monetaria y vencimientos).

Entre 2003 y 2008, la relación deuda pública/PIB se redujo notablemente en América Latina (en aproximadamente 30 puntos porcentuales del PIB, en promedio). Esta tendencia a la baja, sin embargo, se detuvo en 2009, debido a los efectos de la crisis financiera mundial, sin que se hayan registrado nuevas reducciones desde entonces. Esta disminución refleja en gran medida el efecto directo del auge económico sobre el producto (con un crecimiento del PIB considerablemente por encima del potencial).

Lo anteriormente expuesto indica que la mayoría de los países de la región estarían en condiciones de aplicar políticas fiscales contracíclicas (expansivas) en caso de shocks transitorios. En el frente externo, incluso en los escenarios más extremos, los países de la región parecen estar en condiciones de mantener bajo control la sostenibilidad de la deuda externa.

Los mercados financieros de la región se han recuperado respecto de los niveles bajos registrados a mediados de 2012 a medida que las políticas adoptadas en las

economías avanzadas contribuyeron a fortalecer la confianza de los inversionistas. La fuerte afluencia de inversiones de cartera a la región contribuyó a reducir aún más los spreads soberanos y ejerció una presión alcista sobre las monedas nacionales.

La inversión extranjera directa (en los sectores de materias primas, finanzas y comercio minorista) siguió representando la mayor proporción de la afluencia de capitales, aunque la inversión de cartera también repuntó en el segundo semestre del año.

El crecimiento del crédito bancario se mantuvo sólido, en un nivel superior al 10% anual. Los bancos de estos países tienen altos coeficientes de capital y liquidez, un bajo nivel de préstamos en mora y un alto rendimiento de los activos.

Hacia el futuro, se espera que las condiciones financieras mundiales sigan siendo favorables en el corto plazo, y se proyecta que los precios de las materias primas se mantengan en niveles relativamente altos. Se proyecta que el crecimiento de América Latina se fortalezca y alcance alrededor del 3.5% en 2013, afianzándose el nivel de actividad en Brasil. En el Caribe, el crecimiento también tenderá a recobrar cierto impulso, en línea con el repunte gradual que se proyecta para la demanda externa<sup>30</sup>.

De acuerdo al FMI se proyecta que en 2013 el crecimiento de las economías financieramente integradas se ubique cerca de su potencial, similar comportamiento se estima para América Central, anuncian restricciones al crecimiento en las economías exportadoras de materias primas (Venezuela, Ecuador y Bolivia) por el comportamiento del mercado energético, con excepción de Paraguay a quien estiman un repunte de crecimiento impulsado por mejores condiciones climáticas y crecimiento de Brasil. En relación al Caribe se proyecta un crecimiento del 1% restringido por la caída del turismo, el endeudamiento externo y las presiones energéticas.

---

<sup>30</sup> Ibid. p 15

En virtud de que en muchos países las tasas de crecimiento potencial son inferiores a las registradas durante la reciente fase ascendente del ciclo, y los inversionistas mundiales están asignando una mayor proporción de su cartera a los mercados emergentes, los países de la región deben seguir fortaleciendo sus políticas prudenciales para evitar que se acumulen vulnerabilidades financieras.

Prioridades de política económica incluyen afianzar los márgenes de maniobra fiscal, mejorar los marcos de política y avanzar en reformas estructurales para aumentar la productividad y el crecimiento potencial.

### **c. Inversión Extranjera Directa**

La inversión extranjera directa (IED) recibida por América Latina y el Caribe en 2012 mostró un crecimiento del 6,7% respecto del año anterior, alcanzando así un nuevo récord histórico de 173.361 millones de dólares, lo que confirma una trayectoria de crecimiento sostenido que se verifica desde 2010<sup>31</sup>.

Esto se ha dado en un contexto internacional de marcada reducción de los flujos mundiales de IED, lo cual hace aún más significativo el resultado alcanzado por la región. La CEPAL estima que las corrientes de IED hacia América Latina y el Caribe variarán entre el -3% y el 7% respecto del año anterior.

Estos resultados reflejan varios procesos: por un lado, la mencionada crisis económica y la incertidumbre en las economías desarrolladas desplaza las inversiones hacia los mercados emergentes; por otro, los contextos locales en América Latina resultan particularmente favorables y atractivos para los inversores globales. Los recursos naturales atraviesan un prolongado ciclo de precios elevados, en particular los metales, mientras que los mercados internos de los países de la región dan cuenta de varios años de crecimiento sostenido y ofrecen oportunidades

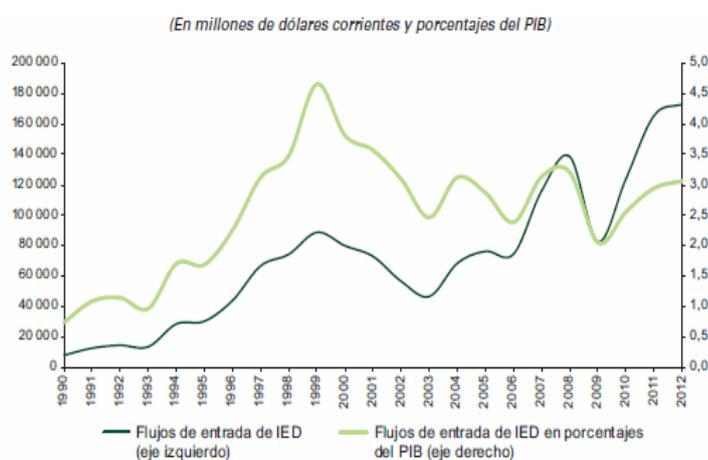
---

<sup>31</sup> Véase el documento de la CEPAL (2012). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. p 7

de negocio para el desarrollo de servicios (telecomunicaciones, comercio y servicios financieros).

### Gráfico 10

#### América Latina y el Caribe: entradas de inversión extranjera directa, 1990-2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones y cifras oficiales al 29 de abril de 2013.

\* Las cifras de IED corresponden a entradas de inversión extranjera directa, descontadas las desinversiones (repatriaciones de capital) realizadas por inversionistas extranjeros. En las cifras de IED no se consideran las corrientes recibidas por los principales centros financieros del Caribe. Estos datos difieren de los del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* y del *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* publicados en 2012, por cuanto en estos se presenta el saldo neto de inversión extranjera, es decir, la inversión directa en la economía declarante menos la inversión directa en el exterior.

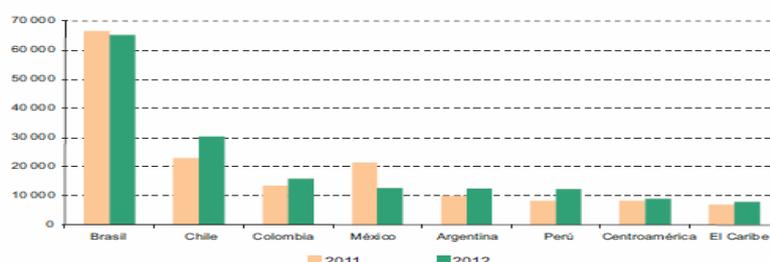
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

Los Estados Unidos y los países de la Unión Europea continúan siendo los principales inversores en América Latina. Sin embargo, en 2012 se incrementó notablemente la importancia de las inversiones realizadas por empresas de países latinoamericanos, que originaron el 14% del total de la IED captada por la región.

Si bien se expandieron los flujos orientados hacia América del Sur (12%), el Caribe (39%) y en menor medida Centroamérica (7%), los dirigidos hacia México disminuyeron (-35%) que ubica al país en su nivel más bajo desde 1999. En efecto, el mayor crecimiento de los flujos de IED se observó en el Perú (49%) y en Chile (32%), mientras que en Colombia (18%) y la Argentina (27%) también se registraron incrementos significativos. El Brasil continúa siendo el principal receptor de IED en la

región (38% del total), mientras que Chile se posicionó como el segundo destino más importante<sup>32</sup>.

**Gráfico 11**  
**América Latina y el Caribe (Países seleccionados): ingresos de inversión extranjera directa, 2011 y 2012**  
**(En millones de dólares)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

Es importante destacar que los patrones sectoriales de destino de la IED se van orientando cada vez más hacia la explotación de los recursos naturales -en particular en América del Sur- y, de esta manera, van reforzando la estructura productiva existente en la región. En general, el peso de la manufactura es bastante limitado en las entradas de IED, con la excepción del Brasil y México.

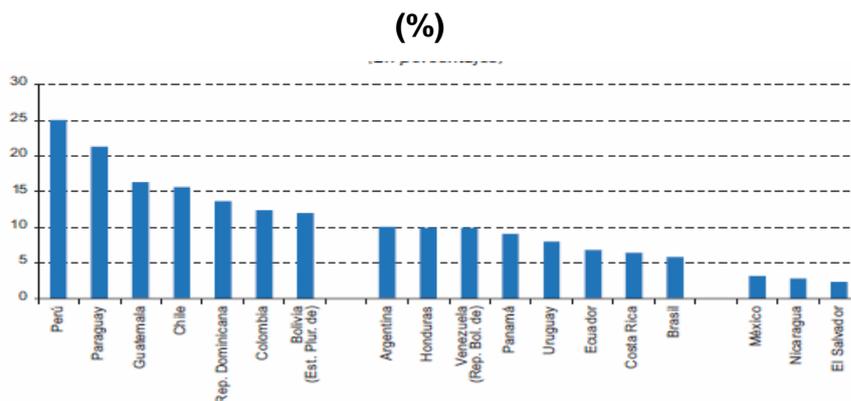
En efecto, no hay indicios muy claros de un aporte relevante de la IED a la creación de nuevos sectores o de actividades de alto contenido tecnológico en la gran mayoría de los países. Sin embargo, el cambio de la estructura productiva es justamente una de las necesidades más importantes que tiene que enfrentar la región.

Los beneficios que las empresas transnacionales obtienen de sus operaciones en América Latina y el Caribe se incrementaron 5,5 veces en 9 años, pasando de 20.425 millones de dólares en 2002 a 113.067 millones en 2011. El crecimiento tan marcado de estas utilidades - también denominadas renta de IED -, tiende a neutralizar el efecto positivo que produce el ingreso de la inversión extranjera directa

<sup>32</sup> Ibid. p 8

sobre la balanza de pagos. En efecto, la evidencia para América Latina y el Caribe muestra que durante los últimos años los egresos registrados como renta de IED alcanzaron casi el mismo nivel (92%) que los ingresos como flujos de IED.

**Gráfico 12**  
**América Latina y el Caribe (Países seleccionados): renta de IED como proporción del acervo de IED, 2011 y 2012**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

Es muy probable que los factores que han influenciado la llegada de IED a la región continúen siendo relevantes en los próximos años. Por lo tanto, no solo habrá que focalizar la atención en los montos recibidos, sino cada vez más en las características de la IED recibida y los proyectos de inversión, por un lado, y su adecuación a las necesidades de las agendas de desarrollo de los países, por el otro.

En este sentido, resulta cada vez más necesario aprovechar las ventajas que presenta la región como destino de la IED para mejorar la matriz productiva de los países. Esto es posible tanto a través de un mayor esfuerzo para canalizar una parte de la renta de las transnacionales hacia la creación de fondos destinados a políticas de desarrollo productivo, como por medio de iniciativas que permitan orientar la IED hacia sectores considerados prioritarios por los países de la región.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Véase el documento de la CEPAL (2012). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe.

## **4.2. Institucionalidad**

La región ha avanzado hacia la conquista del desafío de un modelo nuevo de desarrollo con inclusión social y equidad, considerando la necesaria modificación del marco jurídico y normativo que se refleja en la legislación e incluso en normas constitucionales. Varios de los Estados latinoamericanos convocaron durante la primera década del siglo XXI procesos constituyentes que produjeron nuevas constituciones y en consecuencia modificaciones en leyes y regulaciones acordes al marco constitucional. El resto de los países igualmente adecuo su marco jurídico en consonancia con los objetivos de política pública, en particular lo vinculado a soberanía en el manejo de recursos, endeudamiento, integración y seguridad social.

### **a. Integración**

En rigor histórico y científico habría que aceptar que el proyecto unionista e integracionista de América Latina no ha podido concretarse en la dimensión de la doctrina que intento desarrollar el Libertador Bolívar al convocar en 1824 el Congreso de Panamá para crear una Federación de las repúblicas libres.

Es justo agregar que en el siglo XX, en la décadas de los cincuenta y sesenta, el economista Raúl Prebisch, desde la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, se destaca por pensar una doctrina para la integración que fue y es, cimiento de lo que ahora esta generación pretende construir. Se sustento en la necesidad de superar dos grandes problemas estructurales que diagnosticaba a nuestro continente, a saber, la presencia de mercados nacionales estrechos y la insuficiencia de capitales para financiar o permitir dar el salto a la industrialización de bienes intermedios, de capital y consumos durables que, adicionalmente, exigían mercados más amplios.

La solución Cepalista a los problemas en relieve fue postular la urgencia de constituir un Mercado Común Latinoamericano, de una parte, y la instalación de “plataformas de industrialización para las exportaciones”, de la otra. Para Prebisch la integración tendría sentido si los Estados acordaban un proyecto económico sustentado en la búsqueda consciente y deliberada de la industrialización; para él, este era el único camino para salir del subdesarrollo a que nos había condenado el sistema capitalista desarrollado hegemónico.

Sin mayor discusión se admite que es en la primera década del siglo XXI que América Latina da pasos para rescatar el ideario unionista e integracionista. Tal hecho histórico se deriva de la superación por buena parte del continente de la era neoliberal, que había agudizado la pérdida de dinamismo de la economía latinoamericana que provocó pérdida de espacios en el comercio mundial, elevados niveles de endeudamiento externo y crecimiento de la población en situación de pobreza.

Desde una teoría general de la integración es trascendente, al igual que el tiempo de Cepal-Prebisch, que se haya construido un marco referencial teórico que nos aproxima a claros objetivos de la propuesta unionista e integracionista Latinoamericana del siglo XXI. Se concibe las relaciones de los Estados y pueblos teniendo como base la cooperación que busque desterrar la discriminación en los acuerdos internacionales sobre política comercial, reivindicando la complementación industrial, la lucha contra las asimetrías originadas por el desarrollo desigual y la solidaridad frente al menos favorecido económica y socialmente, así como frente a las catástrofes o penurias originadas por embates del cambio climático.

Una instancia como la nueva CELAC deberá responder por la superación del sistema interamericano creado bajo los intereses de EEUU, convirtiéndose en un foro continental para la resolución de conflictos y la búsqueda intransigente de la paz entre los latinoamericanos; para ello, será estratégico que el liderazgo trabaje para superar el viejo dilema que interrogaba sobre si la integración era de Estados con

sus elites gobernantes o de los pueblos con sus necesidades y esperanzas. Esta época de cambio permitirá que los movimientos sociales y los pueblos organizados tengan presencia protagónica.

Estratégico a la CELAC, UNASUR, ALBA, CAN, ALADI, CARICOM, SICA, PETROCARIBE y a otras instancias de unión-integración de nuestro continente será asumir el desafío, la aventura y el atrevimiento del desarrollo, entendido como la mayor suma de bienestar de las grandes mayorías. Ciento ochenta millones de pobres esperan, ellos nos hacen ser el continente más desigual del planeta. Los obstáculos seguirán siendo los mismos, los riesgos de la cultura de la desintegración y la guerra acechan aún. Ingenuos seríamos si esperáramos una ayuda del centro desarrollado; ellos no dejarán de subsidiar su agricultura y, lo que es más delicado, no cambiando su absurda concepción de categorizar a América Latina y el Caribe, sólo como “proveedor seguro” de materias primas. Ya la CEPAL de este tiempo ha advertido de lo que llaman “el riesgo de reprimarización de la economía latinoamericana”.

Podemos aceptar la globalización como hecho económico y tecnológico que supera nuestra imaginación y fronteras, pero obligados estamos desde la CELAC, UNASUR y otros a potenciar geopolíticamente América Latina y el Caribe. La unión e integración con sus desafíos políticos, económicos, sociales, financieros es la única posibilidad de conformar el nuevo bloque de la civilización humana: América Latina y el Caribe Una integración de los pueblos, humana y mayores espacios en el mercado mundial de bienes y acceso a la investigación e innovación científica y tecnológica.

## **b. Nueva arquitectura financiera de América Latina y el Caribe<sup>34</sup>**

---

<sup>34</sup> Tomado del documento base “**La Nueva Arquitectura Económica-Financiera de América Latina y el Caribe**” presentado por la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y aprobado como documento oficial del Parlatino en la XXVIII Asamblea del Parlamento Latinoamericano. Panamá. 28 al 30 de noviembre de 2012.

América Latina y el Caribe en el siglo XXI tiene grandes retos por delante, como el de afrontar y superar el impacto actual de la crisis económica global, pero también inmensos desafíos consistentes, fundamentalmente, en el combate de las exclusiones e inequidades sociales y la reducción al máximo del tercio de la población que vive en pobreza (según la CEPAL aproximadamente 200 millones de habitantes); así como también la resolución de la problemática del alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso o riqueza en el continente y el desarrollo de una política económica de crecimiento con inclusión, equidad y justicia social. Estos objetivos solo se logran con la voluntad de construir la unión de los pueblos latinoamericanos y caribeños, profundizar el proceso de integración de sus Estados y la configuración de una nueva arquitectura económica-financiera regional, que tenga dos pilares fundamentales: El fortalecimiento del Estado y el más amplio incremento del conocimiento al servicio de nuestros pueblos.

El documento del Parlamento Latinoamericano “La nueva arquitectura financiera de América Latina y el Caribe” de fecha 28 al 30 de noviembre de 2012, estableció como propósito fundamental del texto base, el de orientar y establecer los lineamientos generales para promover mecanismos e instituciones adaptadas a la realidad latinoamericana, que permita la articulación de políticas orientadas a buscar la edificación de la unión y la integración Latinoamérica, para canalizar el ahorro al servicio de la estabilidad económica y el desarrollo regional.

### **El Camino hacia la unión, la integración y la complementación productiva de América Latina y el Caribe.**

El proceso de unión e integración de América Latina y el Caribe es nuestro camino, solo así abordaremos la grave situación que enfrenta la economía mundial y el alto grado de complejidad de los problemas estructurales que la afligen, imponiéndonos la necesidad inmediata de que los países de la región enfrenten conjuntamente los desafíos de la crisis financiera internacional sobre la base de nuestras raíces, realidades y anhelos. Este esfuerzo debe enmarcarse en los estudios, acuerdos y

acciones emprendidas por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la voluntad manifiesta de los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), particularmente en lo que se refiere al diseño y configuración de una nueva arquitectura económica-financiera regional.

La realidad económica actual de América Latina y el Caribe, tal y como lo hemos señalado, refleja una alta concentración del comercio por el lado de las exportaciones de productos primarios (minerales y productos agrícolas) y de las importaciones de bienes industriales, mientras que por otra parte las estructuras económicas en la región principalmente compiten entre sí, antes que complementarse, limitando con ello los procesos de convergencia, perfeccionamiento y fortalecimiento de la integración económica productiva regional.

La escasa presencia de un sector de transformación económica en los países latinoamericanos y caribeños, contribuye de manera determinante a una baja complementación de la producción industrial y al menor desarrollo del comercio intra zonal. Esta apremiante realidad entre otras consecuencias, ha dificultado mayores avances en la integración de América Latina y el Caribe, independientemente del grado de liberalización del comercio en la región. La posibilidad de acrecentar los vínculos comerciales más allá de los valores históricos registrados en la última década (20% para el caso de la Unión Suramericana de Naciones), pasa necesariamente por esfuerzos concertados de diversificación tanto de la producción como del comercio, que no tienen acogida en una visión centrada en el libre comercio y los automatismos del mercado.

El diseño de esta nueva arquitectura debe entonces fundamentarse en los principios de inclusión, unidad, eficiencia, transparencia, complementariedad, justicia, equidad y solidaridad.

**Líneas de acción para la constitución de una Nueva Arquitectura Económica - Financiera en América Latina y el Caribe:**

En el marco de nuestro propósito de impulsar y profundizar el proceso de integración regional proponemos constituir la nueva arquitectura económica-financiera de la región sobre dos pilares fundamentales, como son: el fortalecimiento y la participación del Estado y el incremento del conocimiento, ejes transversales del proceso de constitución de esta nueva estructura. Estimamos pertinente señalar que América Latina y el Caribe están en condiciones de adelantar la edificación de una nueva arquitectura económica-financiera regional, que responda a las características y necesidades de acuerdo a las siguientes líneas de acción:

- Desarrollar nuevas estructuras económicas y financieras en América Latina y Caribeña que actualmente evidencian escaso desarrollo y poca profundidad en los mercados financieros.
- Depositar los ahorros internos y externos de la región en estas nuevas instituciones para colocarlo con préstamos, con tasas de interés bajas y mejores condiciones financieras.
- Destinar recursos para el desarrollo de la infraestructura e inversión social.
- Diseñar una Nueva Arquitectura Financiera Regional orientada a fortalecer, la autonomía de las economías regionales y a beneficiar el aparato productivo que priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos.

### **La nueva institucionalidad propuesta**

Se requiere mecanismos e instituciones de carácter regional que proporcionen el apoyo financiero y no financiero para el desarrollo de proyectos económicos y sociales orientados a impulsar la integración y unidad de los países miembros la región

### **El Banco de Desarrollo y de Integración Latinoamericano y del Caribe**

Esta institución tiene como objetivo fundamental diseñar, adoptar y desarrollar políticas destinadas a integrar las actividades de financiamiento e intermediación bancaria entre las instituciones financieras emergentes en la región, tales como el Banco del Sur y el Banco del Alba - Alternativa Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América, con las ya tradicionales existentes: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para lograr financiar el desarrollo y la complementación productiva con el ahorro intra y extra regional.

### **El Mercado de Valores Latinoamericano y del Caribe**

El mercado de valores y de capitales requiere de profundas reformas para su desarrollo e integración, con énfasis en el ahorro de los fondos de pensiones que serían los inversionistas institucionales que impulsarían el financiamiento de mediano y largo plazo en la región.

### **El Fondo de Reserva y Estabilización Macroeconómica Regional**

Esta institución debe fortalecer la capacidad de los países miembros para utilizar nuestras reservas y otras fuentes de ahorro de la región, con el fin de lograr el equilibrio en la balanza de pagos, la estabilidad en los tipos de cambios y en las variables macroeconómicas de América Latina y el Caribe.

### **Los Sistemas Multilaterales de Pagos en Moneda y Unidades de Cuenta Común Regional**

La institución permitirá integrar a su estructura el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI, el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE) utilizado en el ALBA- Uruguay y la experiencia de compensación de pagos adelantada entre Brasil y Argentina, todos los cuales apuntan a la utilización de la moneda local y no de las divisas en el comercio intrarregional, de manera de impulsar el proceso de unión e integración económica para lograr nuestro

desacoplamiento progresivo del patrón dólar y ahorrar divisas mediante el uso de monedas nacionales y unidades de cuenta regionales en el comercio intra zonal.

### **Regulación, Supervisión y Control del Sistema**

Las políticas públicas deben continuar dirigiéndose a nuevos acuerdos internacionales para generar confianza, transparencia y estabilidad en el sistema económico-financiero de la región. Los Bancos Centrales, las Superintendencias de Bancos, de Administración de Pensiones y de Valores, las Calificadoras de Riesgo Regional, coordinadamente a través de una red deben establecer normas prudenciales que protejan a los depositantes, los inversionistas y los sistemas de pagos, ofrezcan transparencia en las operaciones y garanticen estabilidad al sistema financiero de la zona.

Este proceso de configuración de la nueva arquitectura ha sido asumido con la voluntad y el compromiso de los Jefes y las Jefas de Estados y de Gobiernos de América Latina y el Caribe para promover la articulación de sus políticas a escala regional, orientadas a buscar la estabilidad económica, en el marco de la construcción de la unión y la integración Latinoamérica y Caribeña, que permita garantizar la universalización del pleno ejercicio, el disfrute de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de la sociedad.

El Parlamento Latinoamericano esta comprometido a impulsar la naciente voluntad política por la unión y la integración de nuestro continente, hecho histórico que debe permitirnos avanzar en la elaboración, discusión e implementación sin mayor dilación, de una nueva arquitectura económica-financiera que le permita a nuestra región ser el nuevo bloque político, económico y social de nuestro planeta, en este comienzo de siglo.

Todo este proceso tendrá como fin último lograr la patria grande que soñaban nuestros libertadores: Unas sociedades en las cuales el desarrollo signifique inclusión, justicia, libertad e igualdad para los pueblos.

## Referencias bibliográficas

1. Albert, Michell (1992). **Capitalismo contra capitalismo**. Editorial Paidós.
2. Bárcena, Alicia. (2013). **Condiciones y desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe**. Conferencias magistrales 2011-2012. Santiago de Chile, Chile. CEPAL.
3. CEPAL (2012). **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile. Chile

4. CEPAL (2012). **La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Seguimiento de las medidas de política.** División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile, Chile.
5. CEPAL (2012). **Panorama Social de América Latina 2012.** Santiago de Chile, Chile. p 17-22
6. CEPAL (2013). **Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional.** Santiago de Chile. Chile. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/49893/RecursosNaturalesUNASUR.pdf>. Consultado el 10-06-2013
7. Córdova Alcaraz, Rodolfo (2012). **Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y Caribe (ALC) y entre ALC y la Unión Europea (UE).** Organización Internacional para las Migraciones. Bruselas, Bélgica.
8. FBE (Federación Bancaria de la Unión Europea) (2011). **EU Banking Sector: The World's Largest Banking System in the World's Largest Economic Space.** Bruselas. Disponible en <http://www.ebf-fbe.eu/uploads.pdf>.
9. Fondo Monetario Internacional (FMI). (2013). **Perspectivas económicas para América Latina y el Caribe.** Washington, D.C.
10. García, Carlos (2008). **La crisis económica global: causas y efectos.** Banco Central de Venezuela. Boletín Económico Informativo. Año 13 Nov-Dic 2008. Caracas, Venezuela.
11. Husson, Michel (2009). **El capitalismo Tóxico.** Revista Herramienta N°41. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-41/el-capitalismo-toxico>. Consultado:18-05-2013 .

12. Katz, Claudio (2010). Las tres dimensiones de la crisis. Disponible en [www.lahaine.org/katz](http://www.lahaine.org/katz), Consultado: 6-06-2013 .
13. León, Armando. (2009). **Crisis en el capitalismo mundial**. Banco Central de Venezuela. Boletín Económico Informativo Mar-Abr 2009 Año 14. Caracas, Venezuela.
14. Páez, Pedro (2013). **Nueva arquitectura financiera regional** en Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Conferencias magistrales 2011-2012. Santiago de Chile, Chile. CEPAL.
15. Parlamento Latinoamericano (Parlatino) (2012). **La Nueva Arquitectura Económica-Financiera de América Latina y el Caribe**". Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional. XXVIII Asamblea del Parlamento Latinoamericano. Panamá. 28 al 30 de noviembre de 2012.
16. Perossa, M.; Díaz Uberman, D. y Waldman, P. (2012). "Las últimas regulaciones en EEUU y Europa, de la crisis Subprime a nuestros días" Contribuciones a la Economía, agosto 2012. Disponible en: [http://www.eumed.net/ce/2012/puw2.html#\\_ftnref6](http://www.eumed.net/ce/2012/puw2.html#_ftnref6), Consultado: 13-05-2013 .
17. Stiglitz, Joseph E. (2013). **El informe Stiglitz La reforma del sistema económico en el marco de la crisis global**. Comisión de expertos financieros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Barcelona, España. RBA Libros, S.A.
18. Stiglitz, Joseph E., Sen, Amartya y Fitoussi, Jean-Paul. (2008). **Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social**. Disponible en: [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)

5

RESUMEN



# Perspectivas Económicas de América Latina 2012

Transformación del Estado para el Desarrollo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



CENTRE DE DEVELOPPEMENT  
DEVELOPMENT CENTRE



## Resumen Ejecutivo

**El sólido crecimiento de la economía de América Latina desde 2003 hace posible que los países de la región consideren ambiciosas agendas de políticas públicas para mitigar riesgos y aprovechar las actuales oportunidades para su desarrollo.** Pese a la gran diferencia en la dinámica económica entre América del Sur, por un lado, y Centroamérica, México y el Caribe, por otro, en conjunto la sostenida demanda externa (especialmente de economías emergentes como China), en combinación con vigorosas demandas internas, han permitido que la región alcance un crecimiento anual promedio de casi 5% en el período 2003-08.<sup>1</sup> Este buen desempeño fue también inducido por una adecuada gestión macroeconómica que, en muchos casos, creó el espacio fiscal para afrontar los efectos de la crisis financiera global, sin poner en peligro la solvencia fiscal (gráfico 1). Entre 2000 y 2007, los países latinoamericanos redujeron en promedio su deuda pública en 15 puntos porcentuales del PIB, y pasaron de un déficit fiscal de 2,4% del PIB a un superávit de 0,4%. El manejo macroeconómico y el incremento de los precios de los productos primarios exportados fortalecieron la estabilidad macroeconómica, proveyeron recursos para que los gobiernos implementaran políticas para mitigar la pobreza y facilitar el acceso a los servicios básicos, y posibilitaron que la crisis fuese menos profunda y la recuperación más acelerada que en los países de la OCDE. Mientras que se espera que el crecimiento en las economías avanzadas continúe siendo lento,<sup>2</sup> se estima que América Latina crecerá 4,4% en 2011 y 4,1% en 2012.<sup>3</sup> En este cuadro, están dadas las condiciones para que los países latinoamericanos diseñen y pongan en marcha políticas públicas para aprovechar sus oportunidades de desarrollo de largo plazo, al tiempo que reducen los riesgos de corto y mediano plazo.

**La región debe fortalecer su capacidad de respuesta macroeconómica para enfrentar los riesgos derivados de la incertidumbre en la economía global y la volatilidad de los mercados internacionales de capitales.** La economía internacional continúa siendo la principal fuente de incertidumbre para América Latina y el Caribe. La fuerte entrada de capitales, debida a los grandes diferenciales de tasas de interés entre la región y las economías desarrolladas, y las presiones inflacionarias y cambiarias son factores a los que debe prestar especial atención y que han sido protagonistas del debate en la primera mitad de 2011. Los problemas fiscales en la zona euro podrían causar serios problemas en el sistema financiero internacional, incluyendo los mercados emergentes, y una

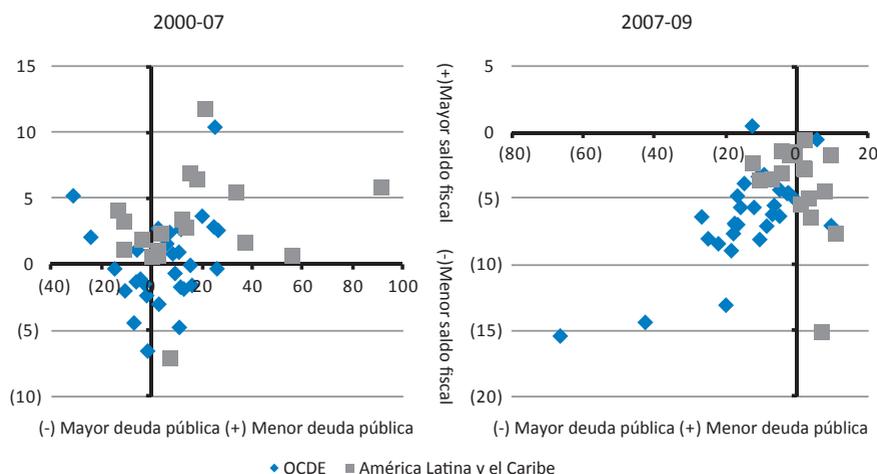
1 CEPAL (2010a) discute la importancia relativa de ambos factores.

2 OECD (2011a).

3 CEPAL (2011).

reversión de los flujos de capitales podría generar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio con efectos disruptivos sobre la economía real. El comercio de la región con China, que más que se triplicó entre 2000 y 2009, fue uno de los factores que coadyuvó a su rápida recuperación. Sin embargo, también implica una mayor sensibilidad a una potencial desaceleración del crecimiento chino, transmitida tanto por una menor demanda por productos latinoamericanos como por su efecto sobre los precios de las materias primas. Ambos fenómenos tendrían un fuerte impacto sobre las cuentas fiscales de muchas economías de la región. Como consecuencia de los importantes estímulos fiscales y monetarios, varias economías de la región se encuentran en la fase expansiva del ciclo económico donde una política fiscal contracíclica ayuda a fortalecer la capacidad de respuesta y mitigar los riesgos de una reversión del ciclo. Instrumentos como fondos de estabilización y reglas fiscales creíbles (suficientemente flexibles para adaptarse a circunstancias económicas excepcionales) pueden ser herramientas efectivas para reconstruir el espacio fiscal.

**Gráfico 1. Las economías latinoamericanas ganaron espacio fiscal que utilizaron para enfrentar la crisis financiera y reducir la pobreza, pero aún son vulnerables a nuevos shocks.**



*Fuente:* CEPALSTAT (Estadísticas de Finanzas Públicas) para América Latina y el Caribe y OCDE (2011a) para el resto de países.

*Nota:* Cada punto representa un país. Los paneles incorporan los países de la OCDE y 19 países de América Latina y el Caribe.

**Las políticas macroeconómicas también deben ser coherentes con las necesidades de largo plazo ligadas a los cambios económicos y demográficos en curso.** Si bien el principal objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también deben resolver restricciones y problemas macroeconómicos y estructurales que limitan las posibilidades de la región de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Así,

si bien mayores flujos de inversión extranjera son, en principio, buenos para las economías latinoamericanas, acarrear varios desafíos: mayor volatilidad del tipo de cambio, “enfermedad holandesa” – cuando la apreciación de la moneda nacional daña la competitividad internacional de las exportaciones de los bienes diferentes a las commodities – y expansiones potencialmente insostenibles del crédito. Los gobiernos deben utilizar los instrumentos que estén a su alcance para contrarrestar la excesiva volatilidad, la presión a la apreciación cambiaria no basada en los fundamentos económicos y la inflación. En circunstancias extraordinarias, los controles de capitales pueden ser una parte del conjunto de medidas efectivas para frenar las presiones cambiarias; la introducción de controles a los flujos de capital o de impuestos a las transacciones financieras de corto plazo pueden ser un instrumento efectivo para lograr este objetivo, especialmente si la regulación financiera prudencial es insuficiente para garantizar la estabilidad financiera. Estas medidas permiten no solo reducir la volatilidad del ciclo económico, sino también remueven obstáculos a la diversificación de la economía y brindan cierta predictibilidad para facilitar la inversión en nuevas tecnología y la estabilidad de las finanzas públicas, elementos que permiten implementar políticas de largo plazo para crecer más y mejor. Todo esto en un contexto en el que el crecimiento demográfico y otros cambios estructurales –entre ellos, las aspiraciones de las incipientes clases medias – implican que los Estados necesitarán un mayor margen de maniobra fiscal para proveer los servicios requeridos.

**Los países latinoamericanos deben aprovechar las oportunidades para remover restricciones al desarrollo y dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos.** Pese a los avances logrados en la región durante el auge en materia de reducción de la pobreza – de 44% de la población en 2002 a 33% en 2008 – y, en menor medida, de la desigualdad, aún se mantienen importantes brechas por cerrar y desafíos por enfrentar. Ante todo, la región debe aumentar sus esfuerzos para reducir las desigualdades sociales. Uno de cada tres latinoamericanos vive debajo de la línea de pobreza – 180 millones de personas – y 10 economías de la región continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo. Las políticas de transferencias condicionadas han sido exitosas para reducir la pobreza, pero la falta de redes de protección social más amplias continúa siendo un problema grave para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos. Otro aspecto clave es que no es fácil diseñar los mecanismos e incentivos para crear una economía con base en el conocimiento y la innovación que permita mejorar los niveles de productividad y diversificar la estructura productiva, cuando existen señales, como el tipo de cambio, que fortalecen la rentabilidad y la expansión de los sectores basados en recursos naturales. En definitiva, los países latinoamericanos deben crear ahora los cimientos para un desarrollo sostenible aun si se revierten algunas de las condiciones externas favorables. En este sentido, en las economías intensivas en recursos naturales los gobiernos deben considerar utilizar parte de las rentas incrementales asociadas para fomentar la diversificación y competitividad del resto de la economía, mediante la inversión en educación, infraestructuras e innovación. Si no se actúa ahora, sus exportaciones continuarán concentradas en productos primarios de bajo valor agregado y con mercados oligopólicos que traban la entrada de nuevas empresas, y que no facilitan la redistribución del ingreso y la inclusión social. En un contexto tal, más hogares, incluso los que no se encuentran

en la pobreza o la indigencia (por ejemplo, las incipientes clases medias<sup>4</sup>), serían vulnerables a los shocks adversos como las enfermedades o los desastres naturales. Estos magros resultados en materia de desarrollo podrían, a su vez, agudizar conflictos sociales y debilitar las instituciones. Por ello, las apuestas en el debate de política sobre la transformación del Estado para el desarrollo son altas.

## Reformas fiscales: elemento decisivo para aumentar los recursos disponibles del Estado

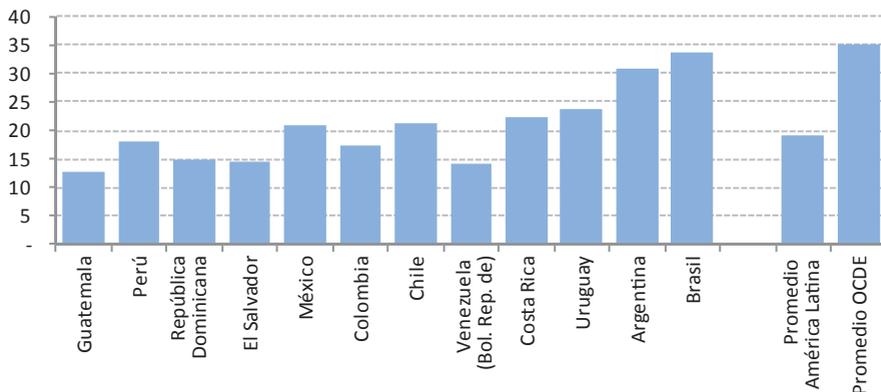
**Para construir Estados que puedan responder a las necesidades del desarrollo, es necesario llevar a cabo reformas fiscales tendientes a reducir la enorme brecha entre las necesidades y los recursos disponibles.** En las dos últimas décadas, incluso durante la reciente crisis, la solidez de las finanzas públicas en la región ha sido destacable. El nivel de deuda pública se ha reducido (desde un endeudamiento cercano al 80% del PIB a principios de los años noventa a valores en torno al 30% en la actualidad) gracias, en parte, al aumento de los ingresos fiscales. A su vez, los gastos públicos se han tornado más eficaces desde la perspectiva del crecimiento, la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso; tales son los casos de la inversión pública y del gasto social, que también se han incrementado. También se han reducido la rigidez y ampliado los espacios fiscales. Sin embargo, para satisfacer las expectativas de los ciudadanos la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con menos recursos por habitante que sus pares en el mundo desarrollado, e incluso que muchos países emergentes. Esta es la verdadera limitante que enfrentan los Estados en la región para responder a las demandas de las sociedades.

**La recaudación tributaria en América Latina no solamente es baja, sino que las bases imponibles son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos.** Con la excepción de algunos países en el Cono Sur, como Argentina, Brasil y Uruguay, que tienen una recaudación en torno al 30% del PIB – similar al promedio de países de la OCDE – en su conjunto la carga tributaria en la región es baja (gráfico 2). A su vez, se observan menores niveles en la imposición a la renta de las personas físicas, más deducciones y exoneraciones tributarias que en otros países, y estructuras concentradas en impuestos indirectos. Los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, debido a la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias. Se debe entonces reforzar la capacidad de la administración tributaria, y ampliar la base del impuesto sobre la renta, así como explorar otros tipos de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos e iniciativas para educación fiscal para los ciudadanos para aumentar la moral fiscal. Estos bajos ingresos fiscales de América Latina y el Caribe impiden a los Estados gastar lo suficiente en áreas como la educación, las infraestructuras y el desarrollo productivo que, como la salud y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social.

---

4 OCDE (2010a).

**Gráfico 2. La recaudación impositiva en América Latina es baja.**  
(Ingresos públicos tributarios como porcentaje del PIB, 2008)



*Fuente:* Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de Revenue Statistics in Latin America, CEPAL-CIAT-OCDE.

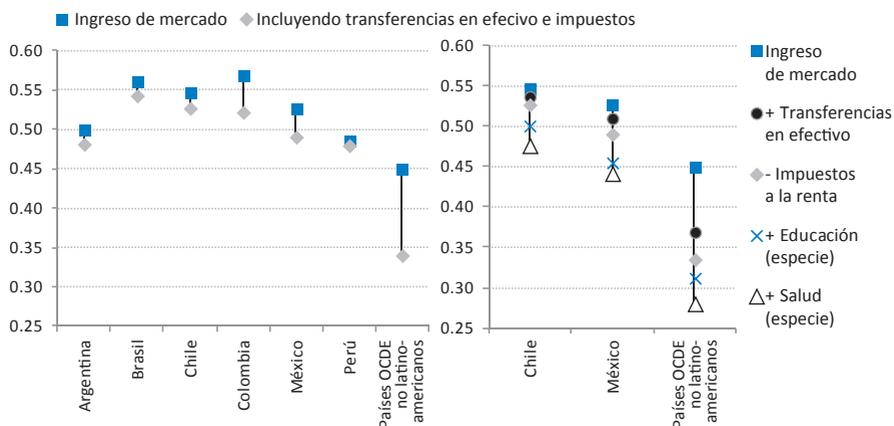
*Notas:* a) Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela (Rep. Bolivariana de); gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) la recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

**Las bases impositivas se ven también limitadas por la extensión de gastos tributarios: deducciones y exenciones.** Los gobiernos deben considerar eliminar varios de estos gastos tributarios, en particular los más regresivos y distorsionadores. Los Estados deben proveer más información, ser más transparentes y realizar estudios que muestren los efectos de los gastos que realizan. En particular, basándose en evaluaciones técnicas sobre la efectividad de los gastos tributarios existentes, los gobiernos deben considerar transformar los gastos tributarios con objetivos sociales y redistributivos en transferencias y políticas de gasto más transparentes. A la hora de evaluar la eficacia de diferentes instrumentos (gastos tributarios versus subsidios directos) también hay que considerar la capacidad relativa de las administraciones tributarias en comparación a la capacidad de gestión de las agencias ejecutoras del gasto.

**La política fiscal tienen un impacto redistributivo poco significativo en América Latina, debido a los bajos niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a su insuficiente focalización.** Esto explica las diferencias significativas en la efectividad para reducir la desigualdad con lo observado en los países de la OCDE (gráfico 3). La diferencia en la efectividad de las transferencias en especie (educación y salud) en reducir la desigualdad no es tan significativa como en el caso de las transferencias monetarias. Para revertir esta situación, se han de fortalecer los programas de transferencias de ingresos para los ciudadanos de menores recursos, y los pilares solidarios en los

sistemas de protección social, en particular en materia de pensiones (teniendo especial atención en dirigir los incentivos para que tales políticas no aumenten la informalidad o incentiven a la renuncia a participar en la fuerza laboral). A su vez, las grandes diferencias entre los niveles de gasto social entre los países de la región (desde un 7% del PIB en Guatemala a un 25% del PIB en Brasil) reflejan importantes contrastes en los esquemas de protección social, especialmente en materia de pensiones y servicios de salud, pero también significativas diferencias en la cobertura de la población en servicios como salud, educación y prestaciones por desempleo.

**Gráfico 3. La política fiscal hace poco para disminuir la desigualdad en América Latina.**  
(Índices de Gini)



Fuente: OCDE (2008a) para los países de la OCDE no latinoamericanos, OCDE (2008b) para Argentina, Brasil Colombia y Perú y estimaciones con base en encuestas de hogares para Chile y México.

## Un uso de recursos efectivo, eficiente y transparente

**En este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental.**<sup>5</sup> El éxito de las reformas fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos. Las reformas tributarias progresan cuando: (i) sus cimientos están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones ex post, transparentes y con un enfoque global; (ii) se han adaptado al país en especial en lo relativo a los periodos de transición que requiere su puesta en marcha; (iii) cuentan con un claro liderazgo y soporte por amplios sectores de la población. Los pactos fiscales – acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos

<sup>5</sup> CEPAL (1998) planteó de manera pionera la necesidad de un nuevo acuerdo sobre los impuestos y los gastos.

y políticos relevantes – pueden ser generales, o centrarse en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurarse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. El poder legislativo tiene un papel clave en la construcción de este pacto, y su articulación con el presupuesto, y la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

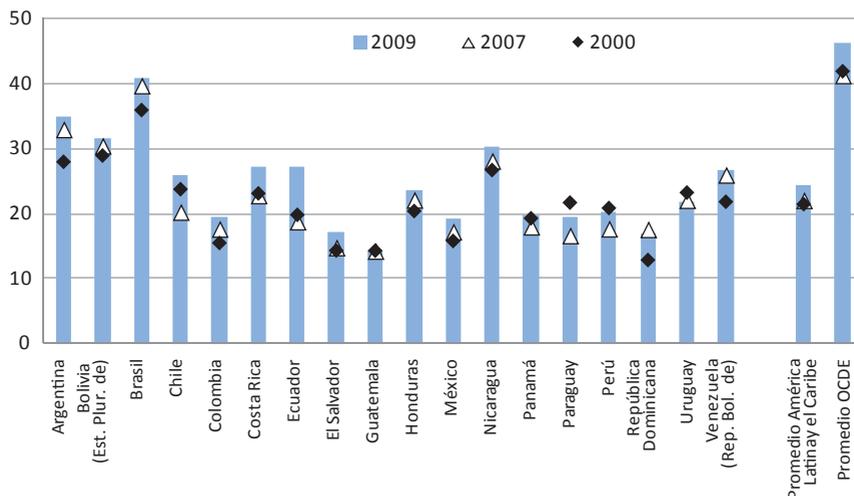
**Más allá de mayores recursos financieros, el Estado también debe transformarse para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz.** El Estado es un actor fundamental de las sociedades modernas – y las economías de América Latina y el Caribe no son una excepción. La consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo de sistemas de bienestar, la urbanización y la globalización impulsaron una constante expansión de las funciones del Estado y los recursos que las sustentan. Si bien el gasto público como porcentaje del PIB – un indicador del tamaño del Estado – ha aumentado en algunos países de la región en los últimos años, es aún significativamente menor en comparación con la OCDE (gráfico 4). Muchos gobiernos latinoamericanos no cuentan con las herramientas necesarias para identificar las oportunidades de desarrollo claves e implementar acciones de políticas.

**Por ello, deben incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus recursos humanos:** la profesionalización del servicio civil es así uno de los principales desafíos de la reforma de la gestión pública en América Latina. A su vez, el Estado requiere herramientas eficaces de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos para cumplir un rol transformador. Se debe reforzar la institucionalidad con base en reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente, y contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública.

**La eficiencia es crucial para enfrentar los desafíos del desarrollo.** Entregar y producir más con los mismos recursos, o hacer lo mismo con menos, liberaría recursos que se podrían canalizar hacia otras prioridades. Las mejoras de eficiencia también ayudarían a ganar el apoyo de los ciudadanos para realizar las reformas necesarias: si ven que el Estado usa los recursos de manera eficiente y son beneficiados por los servicios o actividades que brinda, le reconocerán más legitimidad y estarán dispuestos a pagar más impuestos. Una mayor eficacia de las acciones del sector público requiere que los responsables de la formulación e implementación de políticas definan instrumentos de planeamiento y una eficaz coordinación entre las diferentes políticas, programas y proyectos.

**Por otra parte, una mayor transparencia en la gestión pública refuerza la eficiencia y la eficacia del gasto,** en particular, políticas y acciones para reducir la corrupción deben basarse en un mayor acceso a la información y la participación ciudadana en las políticas públicas. Las nuevas tecnologías (por ejemplo, el uso del Internet para el gobierno electrónico o más recientemente la idea de “abrir los datos” disponibles en las instituciones públicas) pueden ayudar, pero son las propias instituciones públicas las que deben cambiar su funcionamiento, y adaptarse para aprovechar plenamente su potencial.

**Gráfico 4. El gasto público es menor en América Latina que en la OCDE.**  
(Porcentaje de PIB)



Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT y de OCDE Government at a Glance (OCDE, 2011a).

Nota: Las estadísticas se refieren a gobierno general en el caso de Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú y gobierno central en Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

## Un crecimiento sostenible e inclusivo necesita compromiso en la educación, infraestructura e innovación

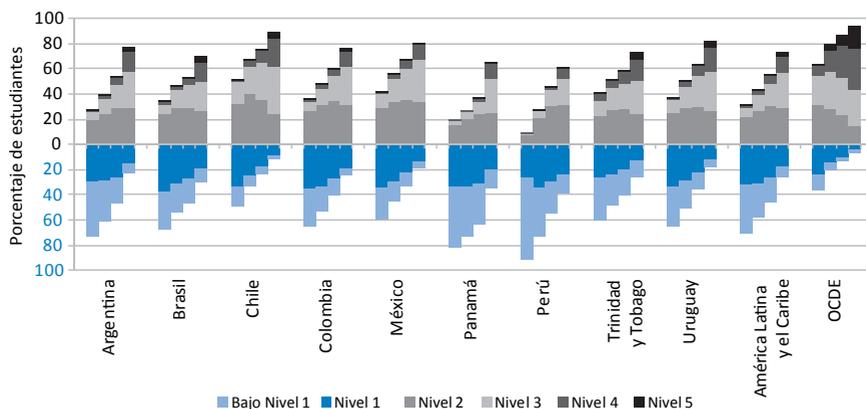
**La transformación del Estado no puede limitarse a hacer mejor, y de manera más transparente, lo que ha venido haciendo hasta ahora, sino que tiene que identificar nuevas estrategias para definir y alcanzar objetivos prioritarios. Hay tres áreas claves para apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo: educación, infraestructuras, y desarrollo productivo e innovación.**

La identificación de estrategias es clave para superar las barreras estructurales al desarrollo que afectan a los países de la región y alcanzar el objetivo de desarrollo con equidad. Por ello, más allá de mayores recursos, eficacia y transparencia en la gestión de la administración pública, y eficiencia en la implementación de las políticas, es necesario identificar áreas prioritarias de acción y generar estructuras de gobernanza para articular los diferentes programas. Ampliar la cobertura del sistema educativo e incrementar la calidad de la educación, incrementar la densidad y el acceso a las infraestructuras, y aumentar la inversión en desarrollo productivo e innovación son factores cruciales para transformar y diversificar la estructura productiva de las economías latinoamericanas, incrementar el contenido tecnológico de sus exportaciones y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. Estos elementos son claves para dinamizar la productividad, generar empleos de calidad y desarrollar sistemas económicos más equitativos.

**La cobertura y el gasto en educación han mejorado de manera sostenida en las últimas décadas en América Latina. Sin embargo, su calidad continúa siendo baja y el acceso desigual.** Mientras que en educación primaria los países de la región han alcanzado niveles de cobertura similares a los de la OCDE, en educación secundaria y terciaria la región presenta, en promedio, importantes rezagos en la tasa de matriculación: 82% frente a 99% en secundaria y 43% frente a 76% en educación terciaria, respectivamente. Aunque la calidad de la educación ha mejorado, las brechas aún son elevadas. Los estudiantes de América Latina tienen un desempeño inferior al de sus pares de la OCDE en las pruebas internacionales como la PISA. Por ejemplo, en lectura más de 48% de los estudiantes de América Latina no alcanza los niveles mínimos aceptables, mientras que en el promedio de la OCDE esta proporción es menor al 19%. Al mismo tiempo, las diferencias en desempeño por áreas (urbanas y rurales), por género, por tipo de escuela (pública o privada) y por estatus socio-económico no sólo se mantienen elevadas sino que incluso han aumentado (gráfico 5). Por ejemplo, en Argentina, México y Panamá la brecha de desempeño entre escuelas urbanas y rurales es mayor a 45 puntos, después de corregir por estatus socio-económico, lo que equivale a una diferencia cognitiva de más de un año de educación.

**Gráfico 5. Los jóvenes latinoamericanos de 15 años de edad rinden menos en las pruebas de lectura que sus pares en la OCDE y las diferencias socioeconómicas pesan más sobre el desempeño de los estudiantes en América Latina.**

(Distribución del desempeño en la prueba PISA de lectura, según Índice de estatus socioeconómico y cultural de los hogares, 2009)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos de la Prueba PISA 2009.

Nota: La distribución de niveles de desempeño de América Latina y de la OCDE se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a nivel nacional de los países participantes en la Prueba PISA 2009.

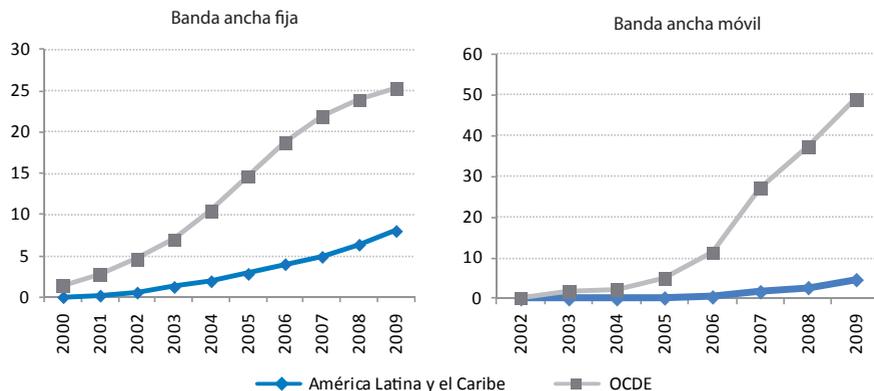
**En la gestión de servicios educativos, destacan dos tendencias: una creciente descentralización en su provisión y el incremento de la participación del sector privado en la formación terciaria.** Si bien los niveles regionales y/o estatales y municipales han adquirido mayores responsabilidades en la provisión de servicios educativos, en muchos países de la región este proceso no ha sido acompañado de una inversión adecuada en capacitación en gestión en todos los niveles de gobierno, ni de un financiamiento adecuado. En la educación terciaria – donde la transición demográfica ha llevado a los incrementos más significativos de la demanda – la participación del sector privado en la matriculación sobrepasa el 50%, lo que explica, en parte el fuerte incremento del gasto privado en educación en la región, que se ha más que duplicado entre 2003 y 2009, pasando de 1% a 2% del PIB.

**Las infraestructuras son un importante cuello de botella para la sostenibilidad del crecimiento, la competitividad e incluso la equidad en América Latina. La región presenta brechas elevadas (que, en algunas áreas, como el acceso a Internet en banda ancha, se han incrementado en los últimos años) con respecto no sólo a los países de la OCDE, sino también a economías emergentes de Asia y otras regiones del mundo.** La región necesita invertir más y mejor para cerrar este déficit. En la primera mitad de la década de 2000, América Latina mostraba un déficit en infraestructuras de transporte (kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado) de 85% con respecto a las economías del sudeste asiático y una brecha en el sector energía (medida como megavatios por mil habitantes) de casi 60%. En el sector de telecomunicaciones, donde hay avances importantes en telefonía, la brecha en acceso a servicios de Internet de banda ancha ha aumentado considerablemente, debido al menor ritmo de crecimiento del número de suscriptores por habitantes en América Latina con respecto a los países de la OCDE. La brecha entre América Latina y países de la OCDE en acceso a banda ancha fija pasó de 1% en 2000 a 17% en 2009 y de 5% en 2005 a 44% en 2009 para la banda ancha móvil (gráfico 6).

**América Latina necesita mejorar el marco normativo para fortalecer los procesos de planificación y gestión de la inversión en infraestructura con una visión de largo plazo.** En el sector transporte la priorización y planificación de proyectos debe maximizar la rentabilidad social con base en un adecuado proceso de análisis de pre-factibilidad, que requiere un equilibrio entre los nuevos proyectos y el mantenimiento de los ya existentes. En transporte el principio de la comodidad (entendida como el uso de un modo o combinación intermodal para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia del trayecto) debería guiar la acción pública. En telecomunicaciones, por su parte, el marco regulatorio tiene que ser adaptado a la convergencia tecnológica y las regulaciones deben estar orientadas a mejorar la gestión de los recursos controlados por el Estado, tales como nombres de dominio, asignación del espectro electromagnético, o numeración, entre otros.

## Gráfico 6: La brecha en banda ancha de América Latina es grande y creciente.

(Porcentaje de suscriptores de banda ancha respecto a la población total)



Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha ORBA en base a datos de la UIT.

Nota: Promedios regionales simples.

### A su vez, es fundamental perfeccionar los incentivos y las normas que regulan la participación del sector privado en la inversión, gestión y provisión de infraestructuras.

En el sector transporte, es de especial importancia seguir un proceso de selección adecuado para la participación privada. Un buen diseño en los contratos de concesiones, que minimice las renegociaciones, reduciría considerablemente los costos fiscales encubiertos. En Perú, Colombia y Chile, 50 de 60 concesiones viales firmadas hasta 2010 fueron renegociadas, generando costos de USD 7 000 millones. En el sector de telecomunicaciones, en especial para expandir el acceso a Internet de banda ancha, los gobiernos deben establecer mecanismos e incentivos a las inversiones (públicas o privadas) deseables desde el punto de vista social en zonas donde el servicio no sea rentable desde el punto de vista privado. Para ello, el papel de las agencias de regulación es fundamental, así como la generación de espacios de concertación entre distintos actores en la toma de decisiones.

### La brecha de productividad es un problema persistente que refleja la baja diversificación de las economías de la región, su especialización en sectores no intensivos en tecnología y la escasa inversión en investigación y desarrollo y en innovación.

La brecha en la productividad laboral entre América Latina y Estados Unidos es persistente y en algunos sectores se ha ampliado. La productividad laboral de los sectores intensivos en tecnología de América Latina pasó de representar el 18% de la productividad de los mismos sectores en Estados Unidos en 1990, al 12% en 2007, lo que está asociado a un magro cambio estructural<sup>6</sup>.

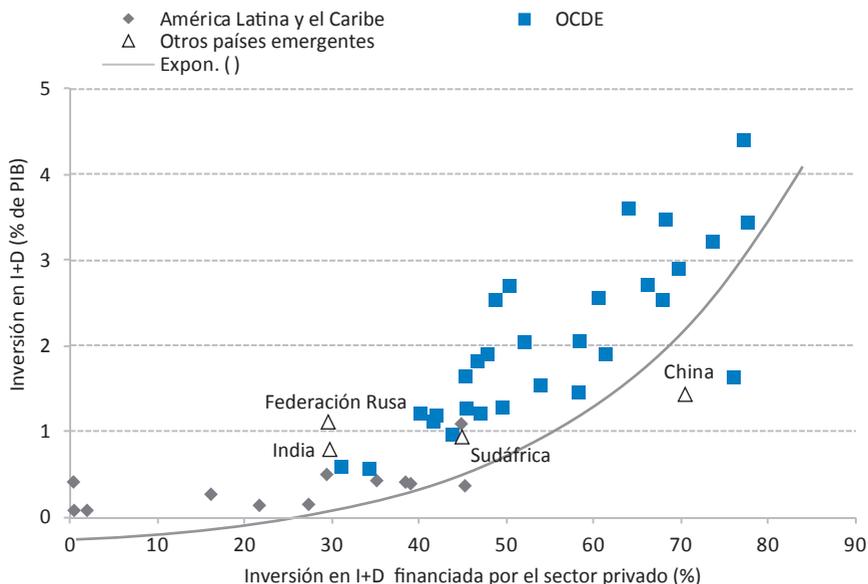
6 CEPAL (2010b)

Los sectores intensivos en recursos naturales siguen representando el 60% del valor agregado manufacturero total en América Latina, mientras que en Estados Unidos son los sectores intensivos en conocimiento los que representan el 60% del valor agregado del sector de manufacturas. Al mismo tiempo, los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representan más del 50% de las exportaciones de América Latina. Consecuentemente, la región invierte escasos recursos en investigación y desarrollo (I+D); la inversión I+D en relación al producto interno bruto (PIB pasó de 0,5% en 2004 a 0,6% en el 2008, mientras que en los países de la OCDE pasó de 2,2% a 2,3% en el mismo lapso. Con respecto a quién realiza los mayores esfuerzos en la materia, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, el sector privado invierte poco en I+D y las firmas en la región concentran sus actividades científicas y tecnológicas en la adquisición de maquinarias y equipos (gráfico 7).

**En la última década, se han fortalecido las instituciones para la formulación de estrategias de innovación, pero aún se requieren políticas enfocadas al fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación y un mayor apoyo financiero para viabilizar la implementación de las agendas de innovación.** La creación de ministerios y agencias para la formulación de estrategias de innovación muestra el creciente interés de varios países de la región por el tema. Por ejemplo, en Argentina se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007; en Chile se ha instituido el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2005) y el Comité Gubernamental (ministerial) de Innovación para la Competitividad (2007), y en Brasil se ha implementado, a partir de 2008, una política de desarrollo productivo con fuerte participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la que fue actualizada en agosto de 2011. Sin embargo, es necesario aumentar la sincronización entre la estrategia de desarrollo productivo y la política de innovación (por ejemplo mediante fondos sectoriales, como en Argentina, Brasil y México), mejorar la capacidad de planificación y superar la tendencia a la asignación de recursos con base en evaluaciones de corto plazo, y diseñar políticas enfocadas en los resultados (número creciente de empresas exportadoras, número de doctorados empleados en el sector productivo, introducción de nuevos procesos productivos y/o servicio en el mercado, etc.), más que en los "insumos" (gasto en I+D, número de matriculados en cursos de doctorado, etc.).

## Gráfico 7. El desafío de América Latina: movilizar la inversión empresarial en I+D.

(Inversión en I+D como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), véase [<http://www.uis.unesco.org/pages/default.aspx>] Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT), véase [<http://ricyt.org>], y Main Science and Technology Indicators (MSTI) Database de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Nota: Las cifras corresponden al año 2002 para Bolivia; 2004 para Suiza; 2005 para Panamá y Paraguay y 2006 para Australia, China, Israel y Sudáfrica.

## Modernización de los sistemas de gestión de políticas públicas

**Educación, infraestructura, y desarrollo productivo e innovación son tres áreas claves para alcanzar los objetivos de competitividad, desarrollo económico e inclusión social. En cada una de ellas, se requieren políticas públicas activas, planificación estratégica y una gestión más eficiente y eficaz por parte del Estado.** Al pacto fiscal diseñado para alcanzar metas de desarrollo específicas, se debe sumar la modernización de los sistemas de gestión de las políticas públicas en cinco áreas prioritarias, teniendo en cuenta que en la región hay modelos institucionales de diferente complejidad y distinta frecuencia de las interacciones entre los actores:

- 1. Adoptar sistemas de gestión y mecanismos de planificación enfocados en resultados.** La capacidad institucional para gestionar recursos debe incrementarse así como deben adaptarse planes plurianuales para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. En paralelo hay que buscar alianzas con el sector privado que fortalezcan la viabilidad e implementación de las estrategias de desarrollo nacionales. Diseñar políticas con una visión de largo plazo y priorizar entre las diferentes reformas es fundamental. Por ejemplo, es importante equilibrar los objetivos de cobertura educacional (por ejemplo, mediante inversiones en infraestructura) con los objetivos de calidad e inclusión (por ejemplo, la capacidad del sistema educativo de reducir las disparidades entre áreas rurales y urbanas) y los objetivos de competitividad (apoyo a la inserción productiva de los recursos humanos calificados). Un enfoque que prioriza los resultados, en vez de los “insumos”, también facilita la evaluación de las políticas, lo que permite aprender de su implementación y ajustarlas para incrementar su eficacia y eficiencia.
- 2. Crear incentivos y mecanismos para la coordinación (vertical y horizontal) entre niveles de gobierno y entre los sectores público y privado.** Esto requiere de invertir en inteligencia estratégica en la administración pública – recursos humanos especializados y capacitados – y crear espacios de diálogo para instaurar mecanismos de confianza entre los actores públicos y privados, al tiempo de incrementar las capacidades de control y regulación del Estado. Por ejemplo, la falta de coordinación entre los actores es la principal debilidad de las políticas de infraestructura en América Latina, lo que tiene importantes implicancias sobre la productividad, competitividad y posibilidades de acceso. Los principales obstáculos para una coordinación efectiva son la falta de incentivos institucionales para la cooperación y una arquitectura institucional apropiada. Es necesario diseñar incentivos para favorecer la coordinación entre agencias de un mismo nivel de gobierno, entre agencias de diferentes niveles de gobierno, y entre actores públicos y privados. También es fundamental la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno. En la provisión de servicios de educación, por ejemplo, es importante que los gobiernos centrales mantengan ciertas atribuciones como la definición de estándares, el diseño básico curricular y el manejo de los estatutos docentes, que definen las condiciones de empleo y desarrollo profesional de los mismos. A su vez, la profesionalización de la carrera docente, relacionándola de manera más cercana al desempeño y mejores estructuras de capacitación dentro de las escuelas, debería involucrar a los directores de las escuelas y a diferentes niveles de la administración pública. También en las otras áreas, es fundamental avanzar con esquemas de contratación que estimulen la profesionalización, especialización y el desarrollo de una carrera civil independiente del ciclo político y con capacidad de uso de herramientas avanzadas de planificación, seguimiento y evaluación.
- 3. Definir estándares claros y mecanismos de reglamentación que permitan la implementación de los acuerdos alcanzados.** Un marco regulatorio claro y que facilite la articulación entre el sector público y el sector privado es determinante tanto para la inversión en infraestructura como para la innovación. Por ejemplo, en telecomunicaciones los regímenes jurídicos de la mayoría de

los países de la región continúan orientados hacia una regulación por servicios, lo que no se adapta a la convergencia tecnológica. Es necesario modificar las regulaciones de los servicios de telecomunicaciones de forma general, evitando medidas segmentadas que ocasionen asimetrías y distorsiones regulatorias, lo que en definitiva dañaría al consumidor del servicio. En la educación terciaria es importante contar con marcos regulatorios con mecanismos de evaluación y acreditación de instituciones claros que permitan garantizar y elevar la calidad de la oferta educativa.

**4. Invertir en el fortalecimiento institucional y en la formación de capacidades en la gestión pública.** Es necesario que la atribución de responsabilidades a las regiones y/o estados y municipios se acompañe de recursos fiscales adecuados y de capacidad de gestión a nivel local. La provisión de servicios educacionales, así como los servicios de infraestructura de transporte, requiere de una articulación entre los niveles de gobierno, para lo cual es fundamental invertir en la formación de gestores de políticas públicas a nivel subnacional. Asimismo, al tiempo que se diseñan nuevos instrumentos e introducen nuevos criterios para la asignación presupuestal es necesario invertir en la formación de gestores de políticas públicas, para lo cual los gobiernos deben destinar recursos tendientes a facilitar la cooperación a nivel local, nacional o regional.

**5. Generar información, indicadores e instituciones para la toma de decisiones de políticas públicas.** Es necesario definir y generar los sistemas de información que permitan realizar la evaluación del desempeño de las acciones gubernamentales. Varios países han invertido en generar unidades dedicadas a la recopilación y difusión de indicadores, tanto en educación como en innovación. Este avance se apoya en una amplia modernización de los sistemas informáticos de los ministerios y agencias públicas que han incrementado la transparencia y accesibilidad a sus datos. Esto se registra tanto en economías grandes, como Argentina y Brasil, como en pequeñas, como Costa Rica y Panamá. Al mismo tiempo, es necesario generar los incentivos para la utilización de los datos e información en la evaluación y en el rediseño de las políticas públicas. A diferencia de los países de la OCDE, los de América Latina están aún en una fase incipiente en la creación de instituciones para el análisis de políticas. En el área de innovación, el país más avanzando es Brasil, donde tanto el IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada), afiliado a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, como el CGEE (Centro de Gestión de Estudios Estratégicos), afiliado al Ministerio de Ciencia y Tecnología, constituyen espacios institucionales para análisis de impacto y retroalimentación de las políticas públicas.

**En síntesis, a pesar de la crisis financiera global, la situación de las economías de América Latina ha mejorado sustancialmente en los últimos años. Los gobiernos de la región deben aprovechar esta oportunidad para diseñar e implementar mejores políticas públicas que permitan transitar por senderos de desarrollo de largo plazo más inclusivos y sostenibles. Si bien el objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido**

**por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también tienen que resolver algunas restricciones y problemas estructurales que limitan a las economías de la región en sus posibilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar la provisión de servicios públicos, generar más oportunidades e impulsar la diversificación productiva son los objetivos más relevantes. Una mayor eficiencia de la administración pública es clave, ya que permitiría liberar recursos para otras medidas de política que impulsen el desarrollo e incrementaría el apoyo ciudadano para gestionar e implementar las reformas necesarias. Pero una mayor eficiencia no basta: los Estados deben también ser más eficaces en lograr los objetivos. Esto solamente puede conseguirse mediante una reforma fiscal diseñada para conseguir los recursos necesarios para alcanzar las metas claves del desarrollo económico. Muchos gobiernos de la región han identificado tres áreas prioritarias para invertir recursos adicionales por su potencial contribución al incremento de la competitividad y la inclusión social: educación, infraestructura e innovación. En cada una, se requiere una gestión más eficiente y una acción estratégica más eficaz por parte del Estado.**

6

## **DOCUMENTO DE TRABAJO**

### **PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

**Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional  
del Parlamento Latinoamericano,**

#### **PROPUESTA DE RESOLUCIÓN sobre los TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN**

A raíz de la Resolución adoptada en Octubre de 2012 por la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano, en relación con el laudo dictado por el Centro Internacional de arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) el 5 de octubre de 2012 sobre el diferendo entre la empresa Occidental Exploration and Production Company y la República del Ecuador, resolución ésta por la que se repudiaron los laudos del CIADI que desconocen la soberanía jurídica y política de los países integrantes de Parlamento Latinoamericano, poniendo en situación de privilegio a los inversores extranjeros por sobre los nacionales con la finalidad de obtener pronunciamientos que eviten el necesario control de constitucionalidad de cada Estado, se consideró pertinente formular un más profundo análisis de los Tratados Bilaterales de Inversiones, a fin de proponer desde el ámbito de la Comisión criterios de acción para que sean adoptados por los Estados y parlamentos locales, en la misma dirección que la seguida en la resolución citada.

Que a su vez en oportunidad de celebrarse la XXIX Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, tras la exposición brindada por el Vicecanciller de la República de Ecuador Dr. Marco Albuja, el pleno de la Asamblea ponderó la oportunidad y conveniencia de la previsión de tratamiento en el ámbito de esta Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y

Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano de abordar el análisis del tema.

Que a la luz de lo expuesto por el Dr. Albuja, se tuvo la oportunidad de escuchar y ponderar la situación de la causa que le sigue a la República de Ecuador la empresa Chevron ante el CIADI,

En ese contexto, se pone a consideración como documento de trabajo un análisis de los TBI's y sus efectos, así como propuestas de acción política/institucional en relación a los mismos.

## **I. El Consenso de Washington y los Tratados Bilaterales de Inversión**

Sin dudas los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI's) fueron promocionados desde diversos ámbitos durante la década del '90 como los mejores instrumentos internacionales para una mayor cooperación económica entre los países desarrollados con las naciones en desarrollo y aún entre estas últimas entre sí.

Desde el denominado "Consenso de Washington" se sostenía que los TBI's iban a estimular la inversión económica, mantendrían un marco sostenido y previsible de inversiones en los países de la región, ello como consecuencia de la seguridad que brindaban para un trato justo y equitativo de las mismas. En suma se afirmaba que los TBI's eran la garantía para lograr un flujo continuo de inversiones.

Podemos afirmar que estos instrumentos fueron promovidos principalmente por los países exportadores de capitales con la explícita pretensión de colocar a los inversores extranjeros en igualdad de condiciones que los inversores nacionales del país receptor.

Por otra parte, la mayoría de los países de Latinoamérica que suscribieron TBI's durante la década del '90 lo hicieron en el entendimiento

que a consecuencia de los mismos recibirían más inversiones en orden a las mayores garantías que se le otorgaban a los inversores extranjeros, pero de ello no hay pruebas empíricas, pues en dicha década existió un mayor flujo de ingreso de capitales que se dio en la región, y que abarcó tanto a países que habían suscripto TBI's como a los que no los habían suscripto como sucedió con Brasil, con lo que se puede colegir que como lo afirman diversos economistas, lo que verdaderamente atrae a los inversores son las condiciones macroeconómicas y las posibilidades que en concreto brinde el negocio y no la existencia de un TBI o no.

Sin perjuicio de lo expuesto, la proliferación de estos tratados, determinó que inclusive inversores extranjeros minoritarios pretendieran y encontraran amparo en los TBI's para articular reclamos ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), reclamos estos cuya finalidad era la de atacar decisiones soberanas de los países receptores de capitales, muchas de las cuales generadas no tanto por efecto de las políticas internas sino por los efectos devenidos de acciones externas, lo cual en la práctica puso en evidencia que la utilización de los TBI's no sirvió para equiparar a los inversores nacionales con los extranjeros, sino que fueron vehículos idóneos para colocar a estos últimos en una situación de privilegio por sobre el inversor nacional, lo cual en la práctica determina una suerte de limitación o cesión de la soberanía económica y política del estado receptor.

Por caso, podemos señalar que la República Argentina, fue el país que mayor cantidad de TBI's firmó en la década del '90 y los hizo extensivos a todo su territorio -incluidas sus aguas territoriales y suelo marino- y a todo sector de su economía, y el resultado concreto no sirvió para generar un mayor ingreso de capitales que los de los demás países de la región, y tampoco posibilitaron que los inversores argentinos tuvieran una efectiva reciprocidad en los Estados signatarios.

Los casos traídos al seno de la Asamblea Ordinaria del Parlatino por el Vicecanciller de Ecuador, evidencian que la matriz ideológica de los TBI's

era la de crear un marco estable para las inversiones sobre la base del otorgamiento de una plena protección y seguridad jurídica a las mismas, conllevando una limitación a las potestades soberanas de los países receptores.

En suma, el propósito declamado de un TBI puede ser resumido en las siguientes palabras: **incrementar la prosperidad a través de la inversión extranjera, afirmando la doctrina liberal básica según la cual la libre circulación del capital contribuye a incrementar la productividad y el propósito implícito era el de relativizar la soberanía del país receptor de las inversiones.** En la práctica como se está verificando a través de las demandas que se articularon y articulan ante el CIADI, el propósito real fue **el de colocar en situación de privilegio al inversor extranjero inclusive por sobre el inversor nacional, blindando la inversión inclusive de actos soberanos del estado receptor, generándose una verdadera discriminación del inversor local en detrimento del extranjero.**

Debemos tener presente que una de las características de los TBI's, es el criterio de la **reciprocidad**, por el cual ambos Estados que han firmado el Tratado de Inversión, deben garantizar a los inversores de cada Estado un tratamiento **justo, equitativo y no discriminatorio**, lo cual sin dudas es plausible, **pero igualar a los no iguales constituye el primer obstáculo de un trato justo.**

Por cierto, no es lo mismo el funcionamiento de los TBI's entre dos países en vías de desarrollo que entre una potencia económica y un país en vías de desarrollo, y por ende los países centrales al suscribir estos Tratados, explícitamente colocaron a sus inversores en situación privilegiada por sobre los inversores nacionales del país co-contratante, y pese a que el país receptor efectuaba reservas en materias consideradas de interés estratégico nacional, como la defensa, explotación de recursos naturales y las telecomunicaciones, sin perjuicio de lo cual por la acumulación de capital de los ciudadanos y empresas de los países centrales, resulta obvio que existió una desproporción entre las inversiones de cada país, y ello evidencia en

beneficio de quienes se negociaron los TBI's, máxime que se los aplicó para proteger las inversiones realizadas con anterioridad a la negociación y entrada en vigencia de los mismos, como ocurre en el caso Chevron.

## **II. Características de los Tratados Bilaterales de Inversión**

Con la finalidad de realizar un adecuado análisis vamos a adentrarnos en un somero análisis de las principales características de los TBI's.

La mayoría de los TBI's, tienen un plazo de vigencia de diez (10) años, y en casi todos ellos tienen cláusulas de tácita reconducción hasta que cualquiera de los Estados los dé por terminados conforme el procedimiento previsto en los mismos, lo cual determina que la mayoría de tales tratados vencieron, sin perjuicio de lo cual por la omisión de su denuncia, los diferentes gobiernos posteriores han posibilitado su vigencia hasta la fecha.

A su vez, los TBI's una vez suscriptos y puestos en vigencia en los países miembros de conformidad con las previsiones de su derecho constitucional y positivo, gozan de la jerarquía que se les asigna en el derecho interno de cada país, en muchos casos con jerarquía superior a las leyes y sólo por debajo de las Constituciones nacionales.

Destacamos que conforme la materia de negociación, los TBI's no son tratados de integración, en donde existe materia de derecho comunitario y en el caso de estos tratados los mismos que están dentro de la órbita del derecho internacional público, contienen normas que generan obligaciones a los los Estados parte, pero que en verdad tienen como beneficiarios a los inversores de uno u otro Estado parte, y en lo sustancial contienen **el detalle de las obligaciones del Estado receptor en relación con el inversor extranjero, a fin de brindar un tratamiento justo y equitativo, no discriminatorio.**

Es dable destacar que los TBI's poseen la denominada "**cláusula de remanencia**" por la cual se prevé que el convenio continuará aplicándose - aún después de terminado el mismo- a inversiones efectuadas antes de su

expiración, además eliminan la doble imposición y fundamentalmente poseen la cláusula arbitral como recurso del que dispone el inversor extranjero, al preverse mecanismos de solución de controversias en virtud de los cuales el inversor privado (aún minoritario) puede recurrir al arbitraje internacional para dirimir sus diferendos con el Estado receptor de la inversión.

### **III.-La exorbitancia de los TBI's, su necesaria enmienda o denuncia**

Tal como se ha visto recientemente en la Europa del Euro, los acuerdos de integración han afectado el grado de soberanía económica de los países, en tanto y cuanto delegaron el manejo de la moneda en un ente supra nacional.

En muchos países de América Latina, sin llegar a un proceso similar, un aspecto que verdaderamente apunta a limitar la denominada soberanía económica, estaría dado por los TBI's -los que si bien como hemos visto no son tratados de integración-, en la práctica han colocado al inversor extranjero en verdadera posición de privilegio por sobre el inversor nacional, otorgándole un escudo que inclusive les sirve para cuestionar ante el Tribunal Arbitral internacional circunstancias emergenciales y excepcionales (por ej. catástrofes de toda índole) que puedan afectar la economía (léase soberanía económica) del país receptor de las inversiones y que determinan la sanción y vigencia de medidas de naturaleza excepcional que afectan la economía en general.

Sin dudas un caso paradigmático fue el de la Argentina, cuando luego de suscribir cincuenta y ocho (58) TBI's en la década del '90, en enero de 2002 salió del sistema de convertibilidad cambiaria al cual había ingresado voluntariamente en marzo de 1991, salida esta que fue a consecuencia de la pérdida de prácticamente la totalidad de sus reservas monetarias. Esta medida que afectó a toda la economía y a todos los sectores de la sociedad argentina, fue considerada como una expropiación por los inversores extranjeros –aún

minoritarios- y determinó que sin más, se promovieran demandas ante el Centro Internacional de arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), invocando los TBI's, persiguiendo diferentes reparaciones económicas multimillonarias por los supuestos perjuicios que habían sufrido las inversiones en dicho país con motivo del dictado por parte del Estado Nacional de medidas económicas de "alcance general" originadas por la crisis de fines del año 2001, entre ellas, la más lógica como fue la devaluación del peso en relación con el dólar, siendo todas estas medidas objeto de control de constitucionalidad por parte de los tribunales argentinos, las cuales han debido soportar la totalidad de los inversores nacionales, tales como la pesificación y la salida de la convertibilidad cambiaria, eliminación de cláusulas de actualización de precios en moneda extranjera en los contratos de prestación de los servicios públicos, etc., pretendiendo los inversores extranjeros colocarse en una posición de privilegio en relación con los inversores locales, **con lo que explícitamente demandaron un trato diferente y "más ventajoso" que el recibido por el inversor nacional**, con lo que claramente se verificó en la práctica una **desnaturalización y exorbitancia** de los TBI's, la que se agrava con la inclusión de la *cláusula de nación más favorecida*, que permitió a dichos inversores invocar las disposiciones de un TBI que en principio no le era aplicable –otro tratado suscrito con otro país-, por el sólo hecho de otorgar un mayor beneficio que el suscrito por el Estado al que pertenecen, **generando en los hechos que los inversores extranjeros armen una suerte de TBI a su medida, mediante la combinación de las cláusulas de todos los tratados suscritos por el país receptor que más lo benefician**, con el agravante que al elegir la jurisdicción arbitral, se elude la intervención de los tribunales nacionales.

Conforme lo expuesto en el párrafo precedente, cuando los países receptores afectan sus intereses a través de normas generales fundadas en la soberanía económica y en las necesidades internas, impetran sus reclamos invocando la cláusula de nación más favorecida y la cláusula denominada de "*estabilización legal*" contenida usualmente en los TBI's bajo el

título “EXPROPIACIONES, NACIONALIZACIONES O MEDIDAS SIMILARES”<sup>1</sup>, que sirve de fundamento a los reclamos ante el CIADI, sosteniendo **la imposibilidad del país receptor de modificar con alcance general la legislación aplicable a la inversión protegida, so pena de considerar que han sido objeto de una expropiación indirecta**, reclamando una indemnización por dicho perjuicio, lo cual sin dudas constituye la manifestación más explícita de la exorbitancia de los TBI’s, ya que los estados partes en modo alguno cedieron sus potestades soberanas en materia económica en el marco del respeto de los derechos constitucionales de los eventualmente afectados. En todo caso, siempre resultó explícita la voluntad de los Estados contratantes de proteger a las inversiones extranjeras de aplicarles un trato injusto y discriminatorio en relación con los inversores locales, vale decir el compromiso emergente de un TBI es el de otorgar a las inversiones extranjeras un trato justo y equitativo, pero no privilegiado o blindado.

Como consecuencia de lo expuesto precedentemente, y ante la clara exorbitancia de los TBI’s por parte de inversores extranjeros que al demandar ante el CIADI alegan **“indemnidad ante situaciones objetivas de emergencia pública y catástrofe social y la consecuente legislación general emergente de las mismas”**, es que se considera necesario se analice como propuesta a estudio para que se enmienden los TBI’s en el marco de negociaciones en las que se plasmen normas que claramente coloquen a los inversores extranjeros en situación de un trato justo y equitativo con el inversor nacional y no privilegiado en relación al mismo o en su defecto se proceda a la denuncia de los mismos cumpliendo el procedimiento en ellos establecidos.

En orden a lo expuesto, se promueve la adopción de un criterio general que permita a los Estados representados en el PARLATINO convocar a los co-contrantes de los TBI’s a fin que se enmienden dichos tratados por acuerdo de partes, a fin que los mismos contemplen pautas claras que impidan su exorbitancia, entendida esta en la desnaturalización de la finalidad tenida en

---

<sup>1</sup> Ver a título de ejemplo artículo 3 TBI Argentina-Panamá.

cuenta por los estados contratantes, y consecuentemente se pacten normas que interpretadas con arreglo a las pautas del art. 31 de la Convención de Viena, imposibiliten colocar al inversor extranjero en situación de verdadero privilegio en relación con el nacional, suscribiéndose los correspondientes protocolos modificatorios y/o interpretativos.

Sin dudas la modificación propuesta de ser articulada en conjunto por los países de la región, estará enmarcada en la Parte IV de la Convención de Viena (art. 39), y la misma no generará responsabilidad alguna por parte del Estado Nacional frente al otro Estado parte y sus nacionales y acotará los alcances de los TBI's a la finalidad de *“garantizar un trato justo, equitativo y no discriminatorio a las inversiones extranjeras”*.

Asimismo, se propone limitar la *cláusula de nación más favorecida*, a fin que no se aplique a aspectos procesales y de elección de jurisdicción, para así evitar que los inversores de los países co-contratantes de los TBI's en los que se logre introducir tales limitaciones, recurran a otros tratados suscriptos por el país receptor de las inversiones, en los que no se hubieren podido concretar idénticas adecuaciones (restricciones). Vale decir, de nada serviría modificar un TBI entre dos estados, si el inversor a través de la cláusula de nación más favorecida, pueda obviar la aplicación de ese TBI renegociado y pedir la aplicación de otro, en especial en lo que hace a la elección el tribunal competente.

En orden a lo expuesto, se promueve que el PARLATINO, por los medios que entienda pertinente proceda a poner de manifiesto la situación por la que atraviesan los países latinoamericanos demandados ante el CIADI, con motivo de la exorbitancia de los TBI's realizada por numerosos inversores extranjeros –algunos muy minoritarios- y se explicita en los ámbitos pertinentes que aún en los procesos actualmente en trámite ante el CIADI, **se reivindica la competencia de los tribunales nacionales de los estados receptores a fin de ejercer el control de constitucionalidad sobre los laudos dictados por tribunales arbitrales a efectos de verificar que los mismos no contraríen el orden público, violen expresas disposiciones constitucionales, sean**

**irrazonables o discriminatorios en relación con los derechos de los inversores y empresarios nacionales o fueran emitidos en violación de las condiciones o formas impuestas por las partes.**

La necesaria revisión por parte de los tribunales locales del ajuste a las constituciones de los laudos dictados, tiene su razón de ser en el sentido que si por vía de un laudo dictado por un Tribunal Arbitral extranjero, se pudiera evitar el control de constitucionalidad, por esta vía se podría modificar la constitución nacional para el caso concreto, haciéndola inaplicable a determinada relación jurídica, vale decir se subvertiría la pirámide jurídica de dicho país, colocándose al laudo arbitral y al propio TBI por sobre la propia constitución.

No puede admitirse la no revisabilidad de los laudos por parte de los tribunales nacionales, lo cual implicaría una suerte de inhibitoria para evaluar la vigencia de una serie de principios de derecho público de cada país a cuya observancia condicionaría la propia Constitución de ese país la validez de los tratados internacionales de comercio.

**En abono a nuestra posición en el sentido que siempre podrán ser revisados en los tribunales nacionales el ajuste a la constitución de los laudos que dicte el CIADI, vemos que en un caso resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Argentina <sup>2</sup>, el tribunal afirmó que, si bien las partes acordaron otorgarle carácter definitivo e inapelable al laudo, “...no puede lícitamente interpretarse que la renuncia a apelar una decisión arbitral se extienda a supuestos en que los términos del laudo que se dicte contraríen el orden público, pues no es lógico prever, al formular una renuncia con ese contenido, que los árbitros adoptarán una decisión que incurra en aquél vicio. Cabe recordar al respecto que la apreciación de los hechos y la aplicación regular del derecho son funciones de los árbitros y, en**

---

<sup>2</sup> CSJN, in re “José Cartellone Construcciones Civiles S.A. c/ Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. o Hidronor S.A. s/ proceso de conocimiento”, sentencia de fecha 1º de junio de 2004.

*consecuencia, el laudo que dicten será inapelable en esas condiciones, pero, su decisión podrá impugnarse judicialmente cuando sea inconstitucional, ilegal o irrazonable (Fallos: 292:223)".*

Sin dudas el objetivo del legislador es el de sanear legislativamente los vicios y obstáculos que puedan existir en las normas legales vigentes en las jurisdicciones nacionales, regla de la cual no escapan los TBI's. Creemos que la inserción plena de los países que representamos en el mundo internacional de negocios se debe dar con reglas claras y previsibles, por lo que la finalidad de esta propuesta es la de fortalecer la seguridad jurídica e introducir normas de preservación de zonas de interés nacional – en el marco de la esencial reserva de soberanía- y garantizar efectivamente el trato justo y equitativo de las inversiones externas, sin discriminarlas en relación con las inversiones locales, pero en modo alguno colocarlas en una situación de privilegio irrito a los intereses nacionales.

La propuesta no responde a ideologismos vacíos de contenido ni a posturas de falso progresismo, siendo la finalidad de la misma que cada Estado analice el contenido de los TBI's, y en su caso tenga presente que el PARLATINO entiende procede el establecimiento de condiciones serias de real reciprocidad, no discriminación y adecuada protección de aquellas áreas estratégicas de la economía de nuestros países, que forman parte del interés nacional, tales como la explotación sustentable de los recursos naturales, industrias vinculadas a la defensa y telecomunicaciones, entre otras estratégicas.

**Para ello, se propone la siguiente RESOLUCION:**

**Instar a los Estados representados en el PARLATINO, que en relación con los Tratados Bilaterales de Inversión Recíproca suscriptos por cada país y vigentes a la fecha, se inicien negociaciones entre los estados contratantes a fin de proteger adecuadamente el interés nacional sobre la base de principios de justicia, equidad y no discriminación de los inversores locales con los extranjeros, conforme a lo siguiente:**

- a) *Evitar la inclusión de cláusulas que so pretexto de asegurar la plena protección y seguridad jurídica y tratamiento no menos favorable al inversor extranjero –no discriminación- que el otorgado a un inversor nacional, en la práctica impliquen colocar a los mismos en situación de privilegio por sobre los inversores nacionales;*
- b) *Evitar la inclusión de cláusulas de estabilización legal que limiten la posibilidad de que el estado receptor modifique su legislación y ejecute sus políticas económicas, así como que las disposiciones establecidas en la legislación de alcance general vigentes o a dictarse en el futuro, puedan ser consideradas como vulnerando el principio de no discriminación;*
- c) *Establecer cláusulas que determinen la obligatoriedad de recurrir a los tribunales competentes de la Parte Contratante en cuyo territorio se realizó la inversión cuando existan controversias entre un inversor accionista minoritario por reclamos relacionados con las sociedades en las que posean participación y el Estado receptor de la inversión;*
- d) *Establecer excepciones de aplicación del Tratado en áreas vedadas por la legislación nacional y en sectores relacionados con las industrias o sectores estratégicos (por ej. aeroespacial, atómica, armamentística, naval, minería del uranio, seguros), así como también la propiedad inmueble en áreas y zonas de frontera; previéndose la ampliación de tales excepciones cuando medie declaración fundada en el interés nacional a través de ley general o especial;*
- e) *Concertar expresamente que la "Cláusula de Nación Más Favorecida" no resulte de aplicación a aspectos procesales y en particular a la elección de jurisdicción;*
- f) *Establecer cláusulas que prioricen la competencia de los tribunales ordinarios del estado receptor de la inversión, cuando se susciten controversias entre el mismo y un inversor extranjero, y en caso de que se admita la prórroga de jurisdicción a fin que se someta la controversia a un tribunal arbitral, siempre se deberá formalizar la reserva del debido el control de constitucionalidad de los laudos que se dicten por parte de*

*los Tribunales locales competentes.*