



¿Es viable un Fondo de Cohesión Social Iberoamericano?

ÁREA: 4
TIPO: Aplicación

*Is a Spanish American Social Cohesion Fund feasible?
É viável um fundo de coesão social ibero-americano?*

AUTORES

Carlos Garcimartín
Universidad Rey Juan Carlos e ICEI-UCM, España.
carlos.garcimar-tin@urjc.es

Luis Rivas
Universidad de Salamanca, España.
larivash@upsa.es

Santiago Díaz de Sarralde
Universidad Rey Juan Carlos, España.
santiago.sarralde@ief.meh.es

José Antonio Alonso
Director del ICEI-UCM, España.
j.alonso@ccee.ucm.es

1. Autor de Contacto:
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI); Universidad Complutense de Madrid; Campus de Somosaguas; 28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid); España.

El artículo analiza las disparidades regionales en América Latina y cómo ha surgido un mayor interés por disminuir las asimetrías existentes, así como una mayor conciencia de la necesidad de aplicar medidas más activas para lograr este objetivo. Todo ello se ha producido en un contexto donde la cohesión económica y social ha venido ocupando un espacio creciente, tanto en el debate político como en las relaciones institucionales iberoamericanas. El trabajo mantiene que para hacer viable un fondo de cohesión en Iberoamérica sería necesaria una mayor dotación financiera. A su vez, conseguir ese objetivo exigiría un mayor esfuerzo fiscal por parte de los países involucrados y/o una mayor aportación financiera internacional a cargo de terceros países.

This article analyses the regional disparities in Latin America, and how greater interest has been generated in reducing existing asymmetries, and a greater awareness of the need to apply more active measures in order to achieve this objective. All this has resulted in a context where economic and social cohesion has begun to occupy more space, both in political debate and in Spanish American institutional relations. The work maintains that in order to make a cohesion fund in Spanish America viable, greater financial resources must be made available. At the same time, achieving this objective would require a greater fiscal effort in the countries involved and/or greater international financial support from other countries.

O artigo analisa as disparidades regionais na América Latina e como surgiu um maior interesse por diminuir as assimetrias existentes, bem como uma maior consciência para a necessidade de se aplicar medidas mais activas para conseguir este objectivo. Tudo isso foi produzido num contexto em que a coesão económica e social tem vindo a ocupar um espaço crescente, tanto no debate político como nas relações institucionais ibero-americanas. O autor defende que, para tornar viável um fundo de coesão na Ibero-América, seria necessária uma maior dotação financeira. Ao mesmo tempo, conseguir esse objectivo exigiria um maior esforço fiscal por parte dos países envolvidos e/ou uma maior contribuição financeira internacional a cargo de países terceiros.

DOI
10.3232/
GCG.2009.
V3.N1.07

1. Integración y cohesión social

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

La cohesión, por tanto, se convierte en un elemento fundamental de un proceso de integración; en una herramienta para que todos los participantes se sientan identificados con el proceso y consideren que los beneficios de pertenecer a un grupo de naciones son superiores a los de no hacerlo. Ahora bien, si en definitiva se trata de lograr que todos los participantes sean capaces de aprovechar las ventajas que ofrecen mercados más amplios, la cohesión no debe entenderse como una mera política redistributiva que compense a los países menos favorecidos por el proceso. Por el contrario, debe constituir un mecanismo que haga posible que estos países sean capaces de aprovechar dichas ventajas. Este objetivo es claro y explícito en el caso europeo. La Política de Cohesión de la Unión Europea no tiene fines redistributivos, ni tiene por objeto respaldar el consumo, sino que se dirige a la mejora de la competitividad de aquellas regiones y países menos avanzados. Además, tiene otros valores agregados. Supone una mejor gobernabilidad y una mayor visibilidad de la labor de la UE. Los mecanismos empleados exigen planificación estratégica de largo plazo y, al suponer cofinanciación por parte de los beneficiarios, tiende a aumentar la importancia de las políticas de desarrollo en sus propios presupuestos. Asimismo, fortalece los sistemas de control e inspección de cuentas en los países y regiones. Finalmente, genera una mayor integración del mercado europeo al dedicarse en un porcentaje elevado a financiar infraestructura básica.

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

Como resultado de ello, la preocupación por las disparidades regionales en América Latina se ha renovado en los últimos años, surgiendo un mayor interés por disminuir las asimetrías existentes, así como una mayor conciencia de la necesidad de aplicar medidas más activas para lograr este objetivo. Todo ello se ha producido en un contexto donde la cohesión económica y social ha venido ocupando un espacio creciente, tanto en

PALABRAS CLAVE

Latinoamérica, Cohesión económica social, Disparidad regional

KEY WORDS

Latin America, Social economic cohesion, Regional disparity

PALAVRAS-CHAVE

América Latina, Coesão econômica social, Disparidade regional

CÓDIGOS JEL

H500; O200; O540

el debate político como en las relaciones institucionales iberoamericanas. De hecho, este asunto constituyó el eje de la Cumbre Iberoamericana de 2007 celebrada en Santiago de Chile. En el Artículo 12 de la Declaración Final de dicha Cumbre se defiende la necesidad de “fortalecer la Cooperación Iberoamericana como un instrumento de apoyo a la cohesión social y a las políticas sociales”, planteándose por primera vez la posibilidad de crear un “Fondo Iberoamericano de Cohesión, Solidaridad e Inclusión Social”. Ahora bien, ¿resulta viable técnica, política y financieramente dicho Fondo?

2. Integración en Iberoamérica

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

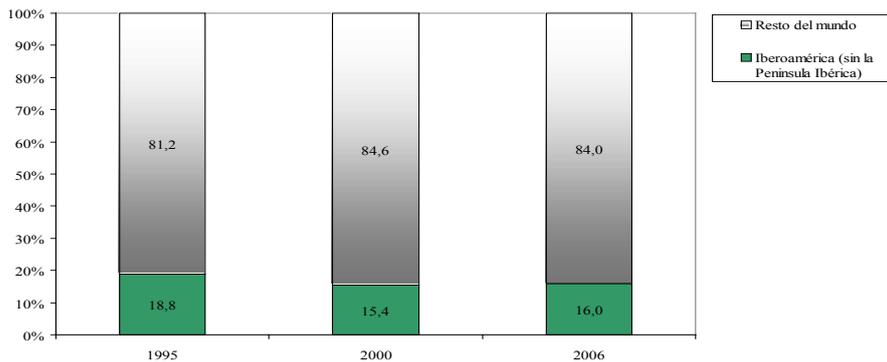
niveles de integración económica real de los países implicados. Pues bien, el grado de integración real entre las economías latinoamericanas es todavía limitado, tanto desde la perspectiva del comercio, como de la inversión, la emigración o la coordinación macroeconómica.

En particular, dejando al margen a la Península Ibérica, los flujos comerciales entre los países iberoamericanos son relativamente reducidos, pese a la existencia de proyectos de integración de gran arraigo y trayectoria temporal. Apenas alcanzan el 28% del total en promedio de los países y el 16% para el conjunto del área (gráfico 1). Respecto a los países de la Península Ibérica, las exportaciones de España a Iberoamérica (sin Portugal) ascienden sólo al 5% del total de sus ventas exteriores, mientras que para el Portugal (sin España) apenas suponen el 2%. De hecho, únicamente México se encuentra entre los diez primeros destinos para las exportaciones españolas, mientras que ningún país latinoamericano se halla entre los diez mercados más importantes para las exportaciones portuguesas.

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

ficaría tanto porque los vínculos entre las economías iberoamericanas sean muy profundos, sino como un modo de acrecentarlos.

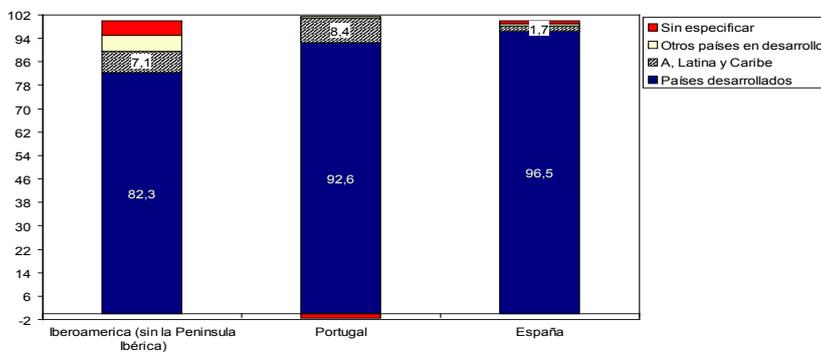
Gráfico1. Iberoamérica. Distribución de las exportaciones totales (%)



Fuente: Cepal

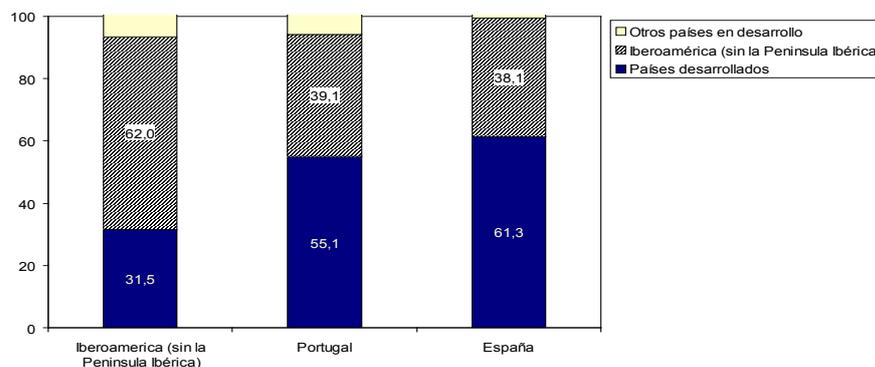
En lo que respecta a la inversión extranjera directa (IED), los países iberoamericanos no peninsulares tienen una escasa relevancia como origen de la inversión recibida por la región (gráfico 2). Así, dejando a un lado la Península Ibérica, en promedio sólo procede de América Latina el 7,1% de la IED recibida por los países de iberoamericanos, mientras que esta cifra asciende al 8,4% en el caso portugués y apenas supone el 1,7% en España. Sin embargo, los países de Iberoamérica ocupan un lugar destacado como destino de la inversión de procedencia regional (gráfico 3). El principal destino de la inversión directa que realizan dichos países (descontando la Península Ibérica) son ellos mismos (62% del total). Respecto a la Península Ibérica sucede algo similar. Si bien el resto de Iberoamérica no ocupa un lugar destacado en las inversiones recibidas, sí tiene un papel protagonista en las emitidas. Así, del total de IED emitido por Portugal, un 39% se dirige a Iberoamerica (sin España), mientras que para España ésta cifra llega al 38% (sin Portugal).

Gráfico 2. Origen de la IED recibida (% sobre el total). Promedio 1992/02



Fuente: UNCTAD

Gráfico 3. Destino de la IED emitida (% sobre el total). Promedio 1992/02



Fuente: UNCTAD

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

En suma, la región parte de unos niveles de integración económica relativamente reducidos, lo que constituye un factor limitante de los beneficios que los propios países pudieran derivar de un fondo de cohesión. Este primer juicio queda matizado por la relevancia que tiene la inversión en infraestructuras, tarea principal de un fondo, en toda estrategia de desarrollo de la región. Existen notables carencias en este campo. La comparación internacional revela que América Latina parte de una dotación de infraestructuras inferior a la que le corresponde a su nivel de desarrollo. Según Sánchez y Wilmsmeier (2005), los principales cuellos de botella serían: 1) insuficiencias de interconexión terrestre de los principales corredores (el andino, el MERCOSUR-Chile o los mexicanos y centroamericanos); 2) insuficiencias de transporte terrestre en los principales centros de producción masiva hacia los mercados de transformación, consumo o exportación; 3) graves problemas de accesos a las grandes ciudades; 4) problemas organizativos y deficiencias físicas en los pasos fronterizos; 5) problemas de desarrollo portuario y restricciones regulatorias o de capacidad en los corredores marítimos, así como falta de conectividad marítima e insuficiencia de servicios en el Caribe; 6) falta de conectividad, insuficiencias y missing links en las redes ferroviarias; y 7) Insuficiente desarrollo de las vías de navegación fluvial sudamericanas.

Todas estas insuficiencias están teniendo un impacto negativo en la competitividad de los países, tanto en el entorno intrarregional como extrarregional, dando lugar a la aparición de cuellos de botella en el transporte y comunicaciones. Además, estas carencias reper-

cuten muy negativamente en la lucha contra la pobreza (Calderón y Servén, 2004). Por otro lado, no sólo existen carencias importantes en infraestructura, sino que, además, la evolución de los últimos años no ha sido excesivamente positiva, en especial si se la compara con lo ocurrido en otras zonas del mundo. Es cierto que se ha ampliado el acceso a las líneas telefónicas, a la electricidad, al agua potable y a los servicios de saneamiento, aumentando también de forma muy intensa el uso de Internet. Sin embargo, apenas se han logrado progresos en carreteras y vías ferroviarias (Fay y Morrison, 2007). Un fondo de cohesión podría desempeñar un papel relevante al respecto, como fuente de financiación de las inversiones en las zonas menos desarrolladas y como catalizador de la aportación nacional en este ámbito, si las iniciativas se respaldan a través de un mecanismo cofinanciador.

Por otro lado, realizar un mayor esfuerzo integrador y poner en marcha un fondo de cohesión regional exige el desarrollo de instituciones comunes. En última instancia, la solidez y viabilidad del fondo dependen tanto de que los países involucrados en el mismo tengan los suficientes incentivos para su desarrollo como de que exista la capacidad institucional propia y común suficiente para su eficaz gestión. Todo ello es muy claro en el caso europeo, donde los Fondos de Cohesión, lejos de ser transferencias incondicionales, implican una condicionalidad estricta: capacidad de las instituciones, control del gasto, cofinanciación nacional, gestión por resultados y marco macroeconómico. Se ha desarrollado no sólo una fuerte capacidad institucional comunitaria, sino que también los Fondos han supuesto un importante estímulo para mejorar la calidad institucional y la eficacia de las políticas públicas de los propios países. Por el contrario, la capacidad institucional de Iberoamérica, tanto a nivel supranacional, como en los diversos

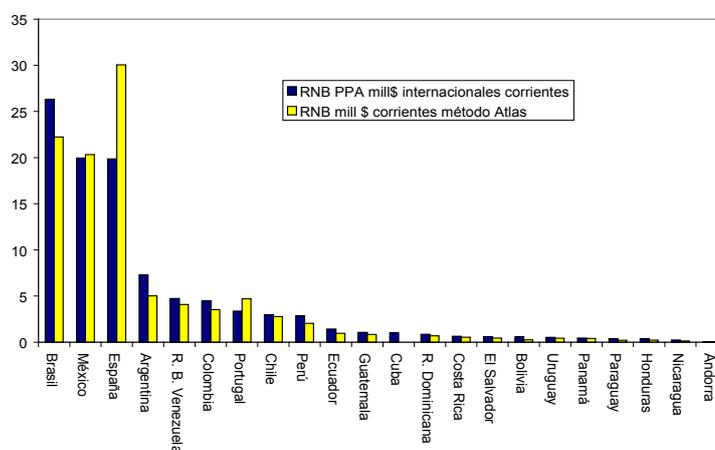
países presenta carencias importantes que sería preciso resolver a la hora de crear el Fondo de Cohesión Iberoamericano. Éste exige capacidad de gestión, monitoreo y control, así como foros y mecanismos de participación de los diversos agentes involucrados y cesiones de soberanía. Por otro lado, requiere esfuerzos nacionales en los ámbitos de cohesión perseguidos por el Fondo, como capacidad fiscal y políticas nacionales de cohesión, entre otros. En este sentido, cabe señalar que, para su nivel de desarrollo, América Latina es una de las regiones del mundo de menor presión fiscal (los ingresos tributarios representan alrededor del 16% del PIB de media, aunque existen importantes diferencias entre países) y sus sistemas tributarios son poco equitativos. Ello dificulta la capacidad de absorción de un fondo de cohesión regional, especialmente si, como ocurre en el contexto europeo, se articula con mecanismos de cofinanciación. Desarrollar todas estas capacidades y superar las carencias no son tareas imposibles, pero exigen esfuerzos reales y coordinados. En caso contrario, el funcionamiento del Fondo de Cohesión difícilmente será adecuado.

3. Desigualdades territoriales en Iberoamérica

Al margen de la intensidad de las relaciones económicas e institucionales entre los países participantes, el Fondo de Cohesión adquiere sentido cuando el proceso de integración afecta a espacios territoriales de muy dispares niveles de desarrollo. En el caso de los países iberoamericanos este requisito se cumple sobradamente. En primer lugar, se trata de un grupo heterogéneo en cuanto al tamaño de sus economías. En términos corrientes, tres países, España, Brasil y México, representan el 72% de la renta total del área, mientras que

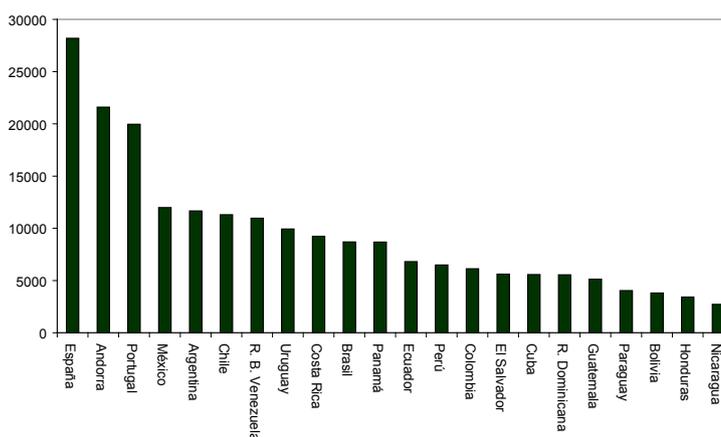
en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) esta cifra desciende al 66% (gráfico 4). Por otro lado, de los 22 países iberoamericanos, diez de ellos tienen una participación en la renta total iberoamericana inferior al 1%. Por otro lado, los países iberoamericanos difieren no sólo en cuanto a su tamaño económico, sino también en su nivel de desarrollo. Así, la Renta Nacional Bruta per cápita en términos PPA (RNB pc PPA) es diez veces superior en el país donde es más elevada (España) que en el país donde es más reducida (Nicaragua) (gráfico 5).

Gráfico 4. Renta Nacional Bruta de cada país en el total de Iberoamérica (%). 2006



Fuente: Garcimartín (2009)

Gráfico 5. RNB per cápita PPA. Dólares. 2006

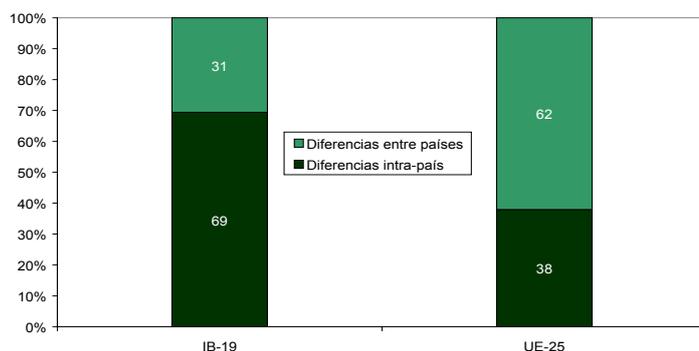


Fuente: Garcimartín (2009)

Dado que un fondo de cohesión tiene una lógica de distribución regional, es preciso analizar las disparidades de nivel de desarrollo a ese nivel. Pues bien, es precisamente en este

contexto donde el caso iberoamericano resulta más llamativo. Mientras que en la Unión Europea las disparidades entre países y regiones son similares, en Iberoamérica son mucho mayores entre regiones que entre países. Así, mientras que las diferencias de desarrollo entre las regiones de la UE-25 obedecen en un 38% a desigualdades dentro del mismo país, en Iberoamérica este porcentaje se eleva hasta el 69% (Gráfico 6).

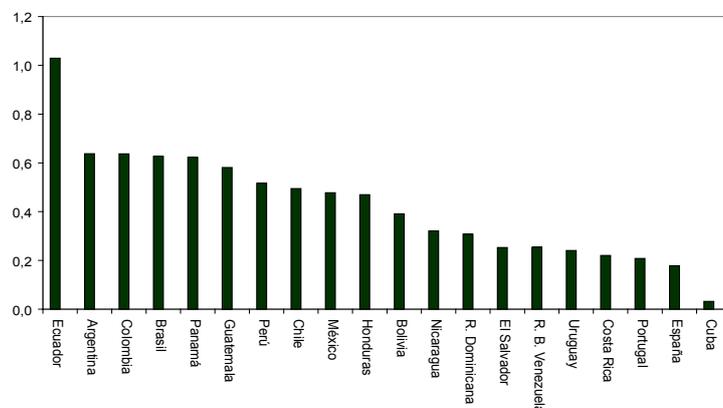
Gráfico 6. Descomposición de las diferencias regionales entre la RNB per cápita PPA (%)



Fuente: Garcimartín (2009)

No obstante, también cabe señalar que no en todos los países iberoamericanos las diferencias regionales de desarrollo son tan acusadas. Así, el país donde estas diferencias son claramente más extremas es Ecuador (gráfico 7). Posteriormente, se encontraría un segundo grupo compuesto por Argentina, Colombia, Brasil, Panamá y Guatemala. En tercer lugar estarían los casos de Perú, Chile, México, Honduras y Bolivia. A continuación, vendría un grupo formado por Nicaragua, R. Dominicana, El Salvador, Venezuela, Uruguay, C. Rica, Portugal y España (uno de los países de la Unión Europea donde menores son las diferencias regionales). Finalmente, se encontraría Cuba, el país más homogéneo en términos territoriales.

Gráfico 7. Coeficiente de Variación por países. RNB pc PPA. 2006



Fuente: Garcimartín (2009)

En resumen, en Iberoamérica se dan claramente las circunstancias donde adquiere significado un fondo de cohesión: fuertes disparidades entre los países y, especialmente, entre las regiones. Además, el hecho de que las diferencias en el interior de cada país sean más elevadas que entre países tiene una doble implicación desde el punto de vista de la economía política del Fondo de Cohesión. Por un lado, puede obstaculizar su desarrollo, pues en todos los países iberoamericanos existen bolsas regionales de pobreza, por lo que cada Gobierno puede preferir utilizar sus recursos para impulsar políticas regionales a nivel nacional, en lugar de emplear parte de ellos en un fondo de cohesión internacional. Pero, por otro lado, las fuertes disparidades en el interior de los países implican que todos ellos tienen regiones susceptibles de ser elegidas para recibir fondos. De esta manera, los contribuyentes netos también recibirán financiación para el desarrollo de sus regiones más pobres, lo que aumenta los incentivos para participar en dicho Fondo.

4. Posibilidades financieras de un Fondo de Cohesión Social Iberoamericano

Como se ha señalado, el grado de cumplimiento de los requisitos técnicos e institucionales necesarios para la creación del Fondo de Cohesión es relativamente débil en el caso iberoamericano. Respecto a las posibilidades financieras, en Garcimartín (2009) se analizan seis posibles escenarios en función de las aportaciones nacionales recibidas por el Fondo, así como un mecanismo de reparto entre regiones en función de su renta per cápita. En el primero de dichos escenarios cada país contribuye con un 0,01% de su Renta Nacional Bruta en términos de Paridad del Poder Adquisitivo (RNB PPA). En el segundo, cada país aporta el 0,01% de su RNB PPA, multiplicada esa cifra por la ratio entre su renta per cápita PPA y la media; es decir se introduce cierta progresividad en las contribuciones nacionales al fondo. El tercer escenario consiste en transformar la ayuda oficial al desarrollo bilateral de la Península Ibérica al resto de países iberoamericanos en un fondo de cohesión. El cuarto comporta sumar a las contribuciones de cada país, fijada en el 0,01% de su RNB PPA, la ayuda de los países de la Península Ibérica. En el quinto escenario se plantea sumar a la aportación de cada país (0,01% de su RNB PPA) una contribución equivalente al 10% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que otorgan a la región los países de la UE-15 (incluidos España y Portugal), EE.UU. Japón, Canadá y Suiza. En el último de los escenarios esta aportación exterior asciende al 20% de su ayuda actual.

Los fondos disponibles en el primer y tercer escenario son similares, alrededor de 630 millones de dólares (cuadro 1). En el segundo caso, donde la participación de cada país depende directamente de su renta per cápita, esta cifra asciende hasta los 821 millones, mientras que si se suman las aportaciones nacionales y la ayuda bilateral de la Península Ibérica, la dotación del Fondo alcanzaría los 1.256 millones de dólares anuales. Finalmente, si a las aportaciones de los países iberoamericanos, equivalentes al 0,01% de su RNB, se le suman donaciones de contribuyentes externos, el Fondo alcanzaría los 1.230 millones de dólares si dichas donaciones fueran del 10% de la AOD y 1.834 millones si se ampliasen al 20%.

Cuadro 1. Aportaciones nacionales al Fondo de Cohesión. Millones de dólares

País	Escenarios					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Andorra	0,2	0,3	0,02	0,2	0,2	0,2
Argentina	45,7	51,3		45,7	45,7	45,7
Bolivia	3,6	1,3		3,6	3,6	3,6
Brasil	164,8	138,0		164,8	164,8	164,8
Chile	18,6	20,2		18,6	18,6	18,6
Colombia	27,9	16,5		27,9	27,9	27,9
Costa Rica	4,1	3,6		4,1	4,1	4,1
Cuba	6,3	3,4		6,3	6,3	6,3
Ecuador	9,0	5,9		9,0	9,0	9,0
El Salvador	3,8	2,0		3,8	3,8	3,8
España	124,4	337,7	628,6	753,1	124,4	124,4
Guatemala	6,7	3,3		6,7	6,7	6,7
Honduras	2,4	0,8		2,4	2,4	2,4
México	124,9	144,2		124,9	124,9	124,9
Nicaragua	1,5	0,4		1,5	1,5	1,5
Panamá	2,9	2,4		2,9	2,9	2,9
Paraguay	2,4	0,9		2,4	2,4	2,4
Perú	17,9	11,2		17,9	17,9	17,9
Portugal	21,1	40,6	1,5	22,6	21,1	21,1
R. B. Venezuela	29,6	31,3		29,6	29,6	29,6
R. Dominicana	5,3	2,8		5,3	5,3	5,3
Uruguay	3,3	3,2		3,3	3,3	3,3
Otros contribuyentes					603,9	1207,7
Total	626,2	821,2	630,2	1256,4	1230,1	1834,0

(1): 0,01% de la RNB PPA. (2): 0,01% de la RNB PPA multiplicado por la ratio $\frac{\text{RNB p PPA}_i}{\text{promedio RNB p PPA}}$, donde i representa a cada país. (3): Ayuda oficial al desarrollo bilateral de la Península Ibérica al resto de países iberoamericanos. (4): (1) más (3). (5): (1) más el 10% de la AOD de los países de la UE-15, EE.UU. Japón, Canadá y Suiza. (6): (1) más el 20% de la AOD de los países de la UE-15, EE.UU. Japón, Canadá y Suiza.

Fuente: Garcimartín (2009)

La asignación geográfica de estos fondos no se llevaría a cabo por países, sino por regiones, y a la hora de distribuirlos en Garcimartín (2009) se sigue un procedimiento similar al euro-

peo, considerando que una región es elegible para recibir fondos si no supera un determinado porcentaje de la renta per cápita media. Aunque en el caso de la UE dicho porcentaje es el 75%, en dicho trabajo se opta por situarlo en el 90%, con objeto de equilibrar en mayor medida los componentes regional y nacional, ya que de este modo todos los países iberoamericanos no peninsulares incluyen regiones elegibles. Además, para calcular la renta per cápita media se eliminan los países de la Península Ibérica, pues ninguna de sus regiones resulta elegible y su inclusión distorsionaría el cálculo, al elevar en exceso el valor de dicha variable. Así, la RNB pc PPA promedio es 9.061 dólares y el 90% de esta cifra, considerado el umbral por debajo del cual se es elegible, es 8.155 dólares. Este umbral califica para recibir fondos al 58% de las regiones iberoamericanas no peninsulares, que suponen el 38% de la población.

Una vez definidas las regiones receptoras de fondos, debe establecerse la cantidad que recibirá cada una de ellas. El criterio empleado en el mencionado trabajo define dicha cantidad a partir de la siguiente fórmula:

$$R_i = K(z - y_i); K = \frac{X}{\sum z - \sum y_i}$$

donde R_i es la cantidad recibida por cada habitante de la región (calificada) i , z indica el umbral de renta per cápita a partir del cual no se reciben fondos (8.155 \$), y_i representa la renta per cápita de la región i y X es el total de fondos existentes. De este modo, la cantidad recibida por cada habitante de una región calificada dependerá del total de fondos existentes y de la distancia entre su renta y el umbral; es decir, cuanto más pobre sea una región más dinero recibirá cada uno de sus habitantes. Finalmente, la cantidad destinada a cada región será el valor R_i multiplicado por su población.

Según las simulaciones realizadas, en el escenario (1), donde cada Estado aporta el 0,01% de su RNB pc PPA, el país que más fondos recibe en términos netos es Colombia (50,4 millones de dólares), seguido de Perú (36,8) y Brasil (33,1) (cuadro 2). Por el contrario, los que más aportan son España (124,4 millones), México (82,4) y Argentina (28,5). En el escenario (2), donde cada país aporta en función de su renta per cápita, los países que más fondos netos reciben son Brasil (121,6 millones de dólares), Colombia (86,2) y Perú (60,6), mientras que las mayores aportaciones netas corresponden a España (337), México (88,5) y Portugal (40,6). Respecto al escenario (3), donde el Fondo lo constituye la ayuda bilateral de la Península Ibérica, cabe señalar que transformar la ayuda bilateral en un fondo implica una redistribución de dicha ayuda, de manera que habría que restar a lo recibido a través del Fondo la cantidad que se percibía anteriormente en concepto de ayuda bilateral. En ese caso, los países que más financiación neta reciben son Brasil (185,1 millones de dólares), México (42,6) y Colombia (41,4). Por el contrario, los países que más pierden por esta transformación serían Nicaragua (-85,3 millones de dólares), Guatemala (-60,9) y Honduras (-37,8). Respecto al escenario (4), donde el Fondo lo constituye la ayuda bilateral de la Península Ibérica más el 0,01% de la RNB PPA de cada país, las mayores asignaciones netas corresponden a Brasil, Colombia y Perú. Si se descuenta lo que cada país recibía previamente de ayuda bilateral, los países más beneficiados son Brasil (218,3 millones de dólares), Colombia (91,8) y Paraguay (31,7). Por tanto, es importante resaltar que incluso

añadiendo las contribuciones de cada país al Fondo, la conversión de la AOD de la Península Ibérica supone una profunda redistribución de la misma, que genera perdedores claros, como es el caso de los países centroamericanos. Para evitar este problema, sería posible mantener el reparto de la AOD en el Fondo según la estructura previa de la ayuda, es decir, que cada país siguiera recibiendo la misma cantidad previa que suponía la AOD, con la diferencia de que se gestionaría a través del fondo. En relación al escenario (5), donde el Fondo lo constituye la aportación de cada país iberoamericano, equivalente al 0,01% de su RNB, más el 10% de la AOD de contribuyentes externos (los países de la UE, EE.UU., Japón, Canadá y Suiza), los países que más fondos netos reciben son Brasil (224 millones de dólares), seguido de Colombia (125,8) y Perú (89,6), mientras que los que más aportan son, además de España, México (41,5 millones) y la R. B. de Venezuela (24,7). De este modo, a pesar de que se cuente con un contribuyente externo, cinco países latinoamericanos serían donantes netos del Fondo (México, la R. B. de Venezuela, Argentina, Chile y Costa Rica). Si el porcentaje de contribución de los países terceros se ampliase al 20% de su AOD a Latinoamérica, saldría Argentina de este grupo y México y Costa Rica realizarían una aportación neta de sólo medio millón de dólares, quedando como contribuyentes netos importantes sólo Chile y la R. B. de Venezuela. En resumen, por término medio, el país más beneficiado en cuanto al total de fondos recibidos es Brasil, seguido de Colombia y Perú, mientras que las mayores aportaciones corresponden a España, México y Venezuela.

Cuadro 2. Saldo neto del Fondo de Cohesión. Millones de dólares

País	Escenario						media
	1	2	3	4	5	6	
Brasil	33.1	121.6	185.1	218.3	224	414.8	199.5
Colombia	50.4	86.2	41.4	91.8	125.8	201.3	99.5
Perú	36.8	60.6	-11.5	25.4	89.6	142.4	57.2
Bolivia	31.4	44.6	-25.3	6.2	65.2	98.9	36.8
Paraguay	18.6	26.6	13.1	31.7	38.9	59.2	31.4
Cuba	17.1	27.3	6.2	23.3	39.6	62.2	29.3
Honduras	27.4	38.2	-37.8	-10.4	56.1	84.7	26.4
Guatemala	28.6	43	-60.9	-32.3	62.7	96.7	23.0
Ecuador	15.6	26.3	-16.2	-0.7	39.2	62.9	21.2
R. Dominicana	8.6	15.5	-16.0	-7.4	22.1	35.5	9.7
El Salvador	11.1	17.4	-24.7	-13.6	25.4	39.7	9.2
Nicaragua	22.1	30.6	-85.3	-63.2	44.9	67.6	2.8
Panamá	1.2	2.9	-2.1	-0.9	5	8.9	2.5
Uruguay	-0.7	0.2	-0.6	-1.3	1.7	4.2	0.6
Andorra	-0.2	-0.3	0.0	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Costa Rica	-2.9	-2	-4.2	-7.1	-1.7	-0.5	-3.1
Chile	-14.5	-14.9	-0.1	-14.7	-10.6	-6.8	-10.3
Argentina	-28.5	-28.8	-3.9	-32.5	-12	4.5	-16.9

Portugal	-21.1	-40.6	0.0	-21.1	-21.1	-21.1	-20.8
R. B. Venezuela	-27.1	-28	0.0	-27.1	-24.7	-22.3	-21.5
México	-82.4	-88.5	42.6	-39.8	-41.5	-0.5	-35.0
España	-124.4	-337.7	0.0	-124.4	-124.4	-124.4	-139.2

Fuente: Garcimartín (2009)

No obstante, los resultados cambian notablemente si se consideran en términos per cápita. Así, en el escenario (1) el país que más fondos recibe es Nicaragua (4,1 dólares por habitante), seguido de Honduras (3,5) y Bolivia (3,2), mientras que los que más aportan son España (2,7), Portugal (2) y Andorra (1,8) (cuadro 3). Respecto al escenario (2), los países que más fondos obtienen son Nicaragua (5,7 dólares), seguido de Honduras (4,9) y Bolivia (4,5). Por su parte, en el escenario (3), el país más claramente beneficiado es Paraguay (2,1 dólares), mientras que los que más pierden son Nicaragua (-15,9), Honduras (-4,9) y Guatemala (-4,4). En el escenario (4) los países que más fondos netos reciben son Paraguay (5,1 dólares), Colombia (2,1) y Cuba (2,1), mientras que los que más aportarían son Nicaragua (11,8), España (2,7) y Guatemala (2,3). De nuevo, en el caso de los países centroamericanos, este resultado obedece a que la conversión de la AOD de la Península Ibérica supone una profunda redistribución de la misma, que genera como perdedores claros a dichos países. En relación a los escenarios (5) y (6), los países más beneficiados serían Nicaragua, Honduras y Bolivia.

Cuadro 3. Saldo neto per cápita del Fondo de Cohesión. Dólares

País	Escenario						media
	1	2	3	4	5	6	
Paraguay	3	4.3	2.1	5.1	6.2	9.5	5.0
Bolivia	3.2	4.5	-2.6	0.6	6.6	10.1	3.7
Honduras	3.5	4.9	-4.9	-1.3	7.2	10.9	3.4
Cuba	1.5	2.4	0.6	2.1	3.5	5.5	2.6
Colombia	1.1	2	0.9	2.1	2.9	4.6	2.3
Perú	1.4	2.3	-0.4	0.9	3.3	5.3	2.1
Guatemala	2	3.1	-4.4	-2.3	4.5	6.9	1.6
Ecuador	1.1	1.9	-1.2	0	2.8	4.6	1.5
El Salvador	1.6	2.5	-3.5	-1.9	3.6	5.6	1.3
Brasil	0.2	0.7	1	1.2	1.2	2.2	1.1
R. Dominicana	0.9	1.6	-1.7	-0.8	2.3	3.7	1.0
Panamá	0.3	0.8	-0.6	-0.3	1.5	2.6	0.7
Nicaragua	4.1	5.7	-15.9	-11.8	8.4	12.6	0.5
Uruguay	-0.2	0.1	-0.2	-0.4	0.5	1.2	0.2
México	-0.8	-0.8	0.4	-0.4	-0.4	0.0	-0.3
Argentina	-0.7	-0.7	-0.1	-0.8	-0.3	0.1	-0.4

Chile	-0.9	-0.9	0	-0.9	-0.6	-0.4	-0.6
Costa Rica	-0.6	-0.4	-0.9	-1.6	-0.4	-0.1	-0.7
R. B. Venezuela	-1	-1	0	-1	-0.9	-0.8	-0.8
Andorra	-1.8	-3.7	0	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8
Portugal	-2	-3.8	0	-2	-2	-2.0	-2.0
España	-2.7	-7.4	0	-2.7	-2.7	-2.7	-3.0

Fuente: Garcimartín (2009)

En resumen, en cualquier escenario las cantidades que se plantean son reducidas. Los recursos totales del Fondo se encontrarían entre los 600 y 1800 millones de dólares, lo que supone que los países con mayores cantidades netas recibidas ingresarían entre 4 y 14 dólares por habitante y año. Se trata de una cifras muy alejadas de las que existen en la Unión Europea, pues para el período 2007-2013 está previsto que Lituania, el mayor receptor neto, perciba unos 3000 euros por habitante gracias a las acciones estructurales de la UE. Además, todo ello sin tener en cuenta los costes de gestión del Fondo, que pueden reducir notablemente estas cifras. Por tanto, para hacer viable un fondo de cohesión en Iberoamérica sería necesaria una mayor dotación financiera. A su vez, conseguir ese objetivo exigiría un mayor esfuerzo fiscal por parte de los países involucrados y/o una mayor aportación financiera internacional a cargo de terceros países. Ninguna de estas tareas es sencilla de alcanzar.

5. Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha analizado brevemente la viabilidad y el sentido de crear un Fondo de Cohesión Iberoamericano. Se ha insistido en que un instrumento de cohesión como éste remite a una lógica que se encuentra más allá de la redistribución de renta entre sus participantes. Se trata de crear una herramienta que favorezca e incentive un mayor nivel de integración en Iberoamérica y que, en última instancia, aumente el bienestar de sus ciudadanos. El caso europeo muestra que esto es posible. Sin embargo, también pone de manifiesto que crear un fondo de cohesión no constituye un proceso sencillo. Por el contrario, no sólo requiere voluntad política para desarrollarlo, sino que además, constituye un proyecto a medio plazo que necesita tiempo para germinar. En la Unión Europea el contexto donde se desarrolló este proyecto fue más favorable del que existe en Iberoamérica, pues se contaba con una mayor capacidad institucional, un nivel de renta más elevado y una integración real más profunda entre sus Estados Miembros. En el caso iberoamericano, por el contrario, junto a los argumentos favorables a su desarrollo, también existen obstáculos importantes para crear un fondo de cohesión viable. Así, cabe subrayar, en primer lugar, que el grado de integración real entre los países iberoamericanos es limitado, aunque existen importantes excepciones tanto en el ámbito comercial, como inversor o migratorio. Además, un fondo de cohesión también puede ser una herramienta útil para aumentar los vínculos entre las economías iberoamericanas. En segundo lugar, el buen funcionamiento de un fondo de cohesión exige una elevada capacidad de gestión, monitoreo y control, así como foros

y mecanismos de participación de los diversos agentes involucrados y alguna cesión de soberanía. En Iberoamérica no existen instituciones comunes capaces de desarrollar estas tareas, por lo que sería necesario crearlas. No se trata de algo sencillo y, además, no es desdeñable el volumen de recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para ello. En tercer lugar, si el posible Fondo Iberoamericano contempla cofinanciación por parte de las autoridades nacionales o locales en los diversos proyectos, ello puede suponer un importante obstáculo, pero al mismo tiempo un fuerte incentivo para su desarrollo. Un obstáculo, porque la capacidad fiscal de buena parte de los países iberoamericanos, especialmente de aquellos que serían los mayores receptores en términos relativos, es muy reducida, lo que podría impedir que se llevaran a cabo determinados proyectos. Sin embargo, al mismo tiempo, el Fondo puede constituir un incentivo a mejorar dicha capacidad fiscal y, en última instancia, la política regional. Por otro lado, dado que la lógica de distribución de un fondo de cohesión es regional, la existencia de fuertes disparidades a ese nivel es un requisito necesario para la creación de un Fondo Iberoamericano. Pues bien, las diferencias en cuanto a nivel de desarrollo no sólo son muy elevadas entre las regiones iberoamericanas, sino que son superiores a las que existen entre países. Este hecho tiene consecuencias favorables y contrarias a la creación del Fondo. Así, por un lado, ello supone que en todos ellos existen bolsas regionales de pobreza, por lo que cada Gobierno puede optar por emplear sus recursos en políticas regionales a nivel nacional; en lugar de destinarlos al Fondo Iberoamericano. Pero, por otro lado, estas fuertes disparidades en cada país también implican que casi todos los países de la Iberoamérica no peninsular tienen regiones susceptibles de ser elegidas para recibir financiación, lo que aumenta sus incentivos para participar en el Fondo. Por último, dado el nivel de renta de los países iberoamericanos y las diferencias regionales existentes, la capacidad financiera que tendría un Fondo de Cohesión compuesto únicamente por aportaciones de los países de la región es muy reducida. Los recursos totales se encontrarían entre los 600 y 800 millones de dólares, lo que supone que los países con mayores cantidades netas recibidas ingresarían entre 4 y 6 dólares por habitante; una cifras muy alejadas de las que existen en Europa. Además todo ello sin tener en cuenta los costes de gestión del Fondo, que pueden reducir notablemente estas cifras. Por tanto, sería necesaria la participación de donantes externos. En este sentido, el Fondo puede resultar un mecanismo atractivo para los países que actualmente conceden ayuda oficial al desarrollo a Latinoamérica para aumentar su compromiso con la región.

Referencias bibliográficas

Calderón, C. y Servén, L. (2004) "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3400. Banco Mundial, Washington, D.C.

Fay, F. y Morrison, M. (2007): *Infraestructura en América Latina y el Caribe Acontecimientos recientes y desafíos principales*. Banco Mundial y Mayol Ediciones, Bogotá, Colombia.

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

Sánchez, R. J. y Wilmsmeier, G. (2005): "Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados". *Serie recursos naturales e infraestructura 94*, CEPAL.